

CUARTAS JORNADAS DE SOCIOLOGÍA DE LA UNLP
LA ARGENTINA DE LA CRISIS
Desigualdad social, movimientos sociales, política e instituciones

23, 24 y 25 de noviembre de 2005
Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación.

Panel: El Estado como Problema y Solución.

**Políticas públicas saludables. Algunas estrategias que facilitan la
relación estado y sociedad. Promoción de la salud y participación.**

Lic. Patricia Domench¹

Lic. Mariana Specogna²

Lic. Mariana Rolla³

Margarita Bolado⁴

¹ Investigadora del Centro de Investigaciones en Administración Pública (CIAP). Facultad de Ciencias Económicas - Universidad de Buenos Aires. pdomench@hotmail.com

² Consultora Area Promoción de la Salud, Programa VIGI+A en el Ministerio de Salud y Ambiente de la Nación. mpecogna@vigia.org.ar

³ Consultora Area Promoción de la Salud, Programa VIGI+A en el Ministerio de Salud y Ambiente de la Nación. mrolla@vigia.org.ar

⁴ Asistente de Investigación, estudiante de Sociología, Facultad de Ciencias Sociales-UBA. magui_bolado@hotmail.com

Introducción

En este trabajo se intenta acercar algunas reflexiones acerca de la relación entre Estado, políticas públicas saludables, sociedad y desarrollo humano, considerando los componentes necesarios para mejorar dicha relación. Puntualmente se planteará el tema de la política de salud, con sus dificultades y propuestas para aportar a una mejora en las condiciones de vida, focalizando en las políticas públicas saludables y en la promoción de la salud y algunos de sus componentes (participación y comunicación).

Se desarrollará un marco conceptual de las políticas públicas y su implementación, como uno de los momentos del proceso de las políticas, y de las políticas públicas saludables para caracterizar algunas variables y aspectos a considerar en el estudio de las mismas en los casos estudiados.

Se analizarán las características de implementación de algunas de estas políticas como es la estrategia de municipios saludables en algunos municipios como Malargüe (Mendoza), Coronel Pringles (Buenos Aires), San Antonio (Misiones), El Soberbio (Misiones), Junin (Buenos Aires), Cipoletti (Río Negro).

Para ello, se explicará tal estrategia en términos generales en primer lugar, para luego relacionarla con las características que adquiere en cada caso relevado. Se enfocará en los actores sociales que participan de la implementación y por lo tanto, la participación de la sociedad y sus organizaciones será un aspecto considerado relevante, en la formulación e implementación de las políticas, reconociendo las limitaciones de este tema pero indagando en cuestiones a tener en cuenta para modificar positivamente dicha situación.

1. Políticas públicas e implementación

Se considera a una política pública como todo aquello que una autoridad formal legalmente constituida en el marco de sus competencias manifiesta a través de decisiones que son acciones u omisiones (acción positiva o simbólica, o inacción), que puede implicar un curso de acción, y es colectivamente vinculante. Constituye un acto consciente de gobierno,

implica decisiones de algún tipo en respuesta a demandas, necesidades o problemas, que tienen efectos en el sistema político y social.⁵

El enfoque estructural, plantea que una política pública es el modo que tiene el Estado de intervenir en la sociedad, implica la decisión de hacer o no hacer respecto a un problema social determinado. O'Donnell y Oszlak⁶ han concebido el estudio de las políticas estatales, considerándolas como “cuestiones”, contenidas o enmarcadas en un proceso social complejo. Una cuestión de política pública es para estos autores “un asunto socialmente problematizado”. Al estudiar una política pública se debe analizar el proceso social en el que se origina y desarrolla. Es así, que hay que abordar la historia de una cuestión, y analizar los actores involucrados, sus intereses, sus recursos y sus estrategias, que se utilizan para hacer ingresar la demanda problematizada en la agenda de los poderes públicos.

No siempre dentro del gobierno del Estado existe una posición unívoca. Dentro de este pueden existir diversos actores, que pueden estar relacionados entre sí y con actores externos, los cuales definen la cuestión en función a sus metas, intereses y fines. El gobierno debe negociar con los diferentes actores internos y externos para definir la cuestión.

La toma de posición de un sector puede conducir a reajustes entre distintos sectores, y puede llevar a cambios en las funciones, competencias y recursos asignados.

Por otra parte, la política pública puede ser analizada como un proceso que tiene al gobierno como principal actor a tener en cuenta. Este enfoque procesal define una serie de etapas o momentos de la política pública: el momento de la entrada en agenda de los problemas, la definición o formulación de la política, la toma de decisión respecto del curso

⁵ Aguilar Villanueva considera que las definiciones de política incluyen diferentes componentes: uno institucional, uno decisorio, un conductual y otro causal, en función de esto se ha elaborado la definición propuesta. **AGUILAR VILLANUEVA, Luis (Estudio introductorio y edición) (1993):** *La Hechura de las Políticas*. Segunda Antología. Colección Antologías de Política Pública. Miguel Angel Porrúa. México. Pp. 23 y 24.

⁶ **O'DONNELL, G. y OSZLAK, O.(1978):** “Estado y Políticas Estatales en América Latina: Hacia una estrategia de Investigación”. CEDES. Buenos Aires.

de acción a seguir, la implementación y la evaluación.⁷ Si bien en la práctica estas etapas no se encuentran claramente delimitadas y en muchos casos se dan de manera entrelazada, una mirada del proceso donde esté presente la unidad de la política pública, no exime del análisis específico y detenido de las particularidades y problemáticas de cada momento de la política. Por el contrario, la realidad de las acciones en el desarrollo del proceso de una política se concentra generalmente en partes del mismo y no en la contemplación global de la política.

A los fines de nuestro trabajo, interesa poner especial atención al momento de la implementación. Tradicionalmente la implementación ha sido analizada como una etapa de ejecución separada de la política, como un espacio neutro en el que no había lugar para la toma de decisiones en relaciones a los distintos intereses de los actores. Esta mirada “neutral” de la implementación de políticas, asociada a decisiones e instrumentos técnicos fue severamente cuestionada durante la década del 70⁸.

Al referirnos a la implementación es necesario considerar que ésta no es un proceso uniforme. Rein, M y Rabinovitz, F (1996) distinguen tres etapas principales en la implementación de una política: la elaboración de lineamientos, la distribución de recursos y la supervisión. El *cómo* de las políticas queda sujeto a la intervención de los actores sociales y políticos para llevar a la práctica los lineamientos que se formalizaron en alguna norma, ley, reglamento, etc. Aquí ya podemos visualizar cierto *desajuste* entre los lineamientos elaborados y lo efectivamente ejecutado. Ahora bien, ¿esto es una anomalía o un defecto de las políticas al manifestarse en su *cómo*? Por el contrario, es necesario afirmar que estas cualidades son propias e intrínsecas a las políticas dado que pueden reconocerse en el proceso social mediante el cual se van generando, con todo el dinamismo y los cambios que este implica.

En el *cómo* ser de las políticas y en su implementación es necesario diferenciar a los actores sociales y políticos que presionan para obtener beneficios o la satisfacción de sus intereses

⁷ **SUBIRATS, Joan (1986):** Análisis de Políticas Públicas y Eficacia de la Administración. INAP. Madrid.

⁸ Para mayor desarrollo ver: **AGUILAR VILLANUEVA, Luis (1996):** La Implementación de las políticas. Colección Antologías de Políticas Pública. Segunda antología. 2da. Edición. Miguel Angel Porrúa. México D.F.

pero también a las organizaciones que constituyen el gobierno o pertenecen a la sociedad civil pero son responsables de la formulación y ejecución y que si bien acusan recibo de las presiones también actúan y deciden por sus modos tradicionales según lo vienen haciendo o por costumbre. Son dos aspectos distintos.

En cuanto a la presión de los diversos actores sociales involucrados se puede apreciar una parte del manejo del poder a través de la búsqueda de la defensa y el logro de los intereses de cada actor. En este sentido entran a jugar los recursos de los que disponen cada uno desarrollándose negociaciones que van delimitando la implementación de la política.

También es relevante considerar cómo se utilizan y combinan los diferentes recursos que contribuyen al proceso de la implementación de las políticas. Podemos decir que esta articulación de componentes da lugar al modelo de gestión que puede adoptar diversas características.

Por lo tanto podemos destacar dos elementos relevantes en el análisis de implementación: uno, son las organizaciones en tanto actores de políticas públicas y dos, el modelo de gestión.

En cuanto a las organizaciones es necesario conocer y profundizar en los recursos y elementos que las componen, sus objetivos e intereses, qué estrategias desarrollan aquellas entidades que gestionan e implementan las políticas y/o programas sociales.

Tal relevancia y necesidad de acercarse a las organizaciones participantes en la implementación de una política y/o programa está justificada en algunos estudios acerca de la gestión de políticas sociales. En estos se destaca que algunas dificultades y falencias existentes en las respuestas e implementación de las políticas le son atribuidas, en gran medida, a las organizaciones que se ocupan de la ejecución (Orsi, R. y Riqué, J. J ,1996).

Por otra parte, cuando se piensa en la implementación de políticas es muy difícil separar este proceso de las organizaciones que participan de la ejecución y de su modelo de gestión.

Es decir, para entender una política es necesario conocer sus medios, cómo y de qué manera se pone en práctica. Según B. Kliksberg (2000), “llevar adelante políticas requiere hacerlo a través de organizaciones existentes, o a crear. En las organizaciones hay un complejo mundo donde conviven tecnologías, normativas, actitudes culturales, intereses en conflicto, luchas por el poder, etc., que determinan comportamientos organizacionales que con toda frecuencia se apartan del “manual”. Gran parte de los avances en gerencia avanzada parten de la constatación de estas realidades, y procuran actuar a partir de ellas”. Para profundizar sobre esta cuestión Kliksberg agrega que “marginar la viabilidad institucional” y, más allá de ello, la complicada dinámica de los procesos de gestión, puede desbaratar las políticas mejor intencionadas” (Kliksberg, B., 2000).

Es relevante, por lo tanto, reconocer, primero a nivel teórico, luego en casos específicos, estas heterogeneidades en los comportamientos organizacionales que, en muchas situaciones, se alejan de los marcos teóricos establecidos que tienden a homogeneizar y estandarizar dichos comportamientos. De allí que es necesario conocer “la realidad” de las organizaciones intentando despejarla de estereotipos existentes que nos limitan el estudio, y así facilitar su comprensión en la implementación de una política.

Desde el análisis de la implementación de políticas desarrollado por Majone y Wildavsky (1979) las políticas son continuamente transformadas por las operaciones de implementación que, de manera simultánea, alteran los recursos y los objetivos. Así también existe el interrogante acerca de si las políticas configuran a la implementación; en general se puede reconocer, según Wildavsky (1979), algunas formas de esta influencia ya que las políticas delimitan el campo en donde tiene lugar el proceso, la identidad y el papel de los participantes principales, la variedad de los instrumentos para la acción y suministra recursos. Además, la teoría proporciona datos, información e hipótesis en las cuales se apoyan el debate y la acción, como así también una conceptualización del problema de las políticas.

El estudio de la implementación de las políticas públicas lo realizaremos considerando las estrategias y el comportamiento de los actores sociales y políticos involucrados como así

también otros factores que son considerados en la bibliografía sobre este tema, y que aparecen como integradores de estudios realizados por diferentes autores, tales como la capacidad de la ley para estructurar el proceso de implementación que involucra objetivos claros y coherentes, incorporación de la teoría causal adecuada, recursos financieros, integración jerárquica en y entre las instituciones encargadas de la implementación, reglas de decisión de las instituciones encargadas, reclutamiento de directivos y personal, posibilidades formales de directivos y personal.⁹.

2. Las políticas públicas saludables : promoción y bienestar

Cuando se hace referencia a políticas de salud es necesario encuadrarlas dentro de las políticas que atienden aspectos de la sociedad relacionados al bienestar de la misma. Así es que las políticas de salud se vinculan y son una parte de las políticas sociales. Esta aproximación intenta bucear en los rasgos fuertemente “sociales” que es necesario reconocer en las políticas de salud, por un lado, por las respuestas y atención que las mismas desarrollan para evitar que se deteriore el bienestar de la sociedad o bien intentar recuperarlo cuando este es afectado por flagelos, eventos o situaciones que lo limitan. Por otro lado, por la necesidad de involucrar a la sociedad en la formulación de las respuestas y decisiones que le permitan mejorar condiciones de vida, sobre todo en lo vinculado a la salud.

En este sentido, dentro de la política de salud, la promoción de la salud es el proceso mediante el cual los individuos y las comunidades desarrollan un mayor control sobre los determinantes de la salud y de ese modo, mejoran su estado sanitario.

La promoción de la salud es un componente de la política de salud, constituye una estrategia que abarca a toda la población y vincula a la gente con su entorno, combinando la elección personal con la responsabilidad social, conectando así a la política con la sociedad. En este sentido, la Promoción de la salud implica una cooperación estrecha entre todos los

⁹ **SABATIER, Paul y MAZMANIAN, Daniel:** “La implementación de la política pública: un marco de análisis”. En: **AGUILAR VILLANUEVA, Luis (1996):** *La implementación de las políticas*. Op. Cit.

sectores de la sociedad, incluido el gobierno, encaminada hacia las causas de la salud, tanto inmediatas como subyacentes.

Es válido destacar que la Promoción de la salud integra, entre otros, dos componentes relevantes como son la participación y la comunicación, por lo tanto enunciaremos los conceptos y el sentido que tienen dichos componentes en esta rama de las políticas públicas saludables.

El concepto que hoy tomamos de Participación Social se enmarca en la lógica social de la seguridad humana, donde se reconozcan los derechos de todos los habitantes de un territorio como tomadores de decisiones y constructores de propuestas de políticas de intervención. Esta participación es consiguientemente, parte fundamental del modelo de democracia susceptible de perfectibilidad continua, que se aleje de los modelos *delegativos, de baja intensidad, etc.*¹⁰

La participación, como factor de eficacia, se entiende como las mayores oportunidades de éxito de los proyectos que involucran a la población. La equidad también está presente en la participación social, ya que otorga voz y voto a los sectores que históricamente no han estado incluidos en procesos de este tipo. Como dicha participación social facilita el empoderamiento, el desarrollo de competencias críticas y construcción de poder, permite un reforzamiento de la ciudadanía. Por último, la participación, *per se* contribuye a legitimar el Estado y sus políticas.

En este marco, son tres los pre-requisitos necesarios para que una intervención que apele a la Participación Social tenga éxito: que exista voluntad política expresa, que se disponga de metodologías clara de acción y que haya, indudablemente, ganas de participar (Redín y Morroni, 2003).

En cuanto a la comunicación, esta fue evolucionando en función del cruce con otras disciplinas (como la psicología, la sociología, la antropología y la semiótica) y de las transformaciones sociales y políticas, hasta dejar de asociarse a la transmisión de

¹⁰ Specogna, Mariana, Documento de trabajo N°1, Investigación referida a la Implementación de las Políticas Públicas Saludables Buenos Aires, abril 2005.

información y los medios masivos, para pensarla como un *proceso de producción, circulación y consumo de los sentidos sociales*. Puede considerarse, entonces, que la comunicación opera a la manera de un mercado, en el que los diferentes actores (individuos y comunidades discursivas) negocian en forma desigual su propio modo de percibir, clasificar e intervenir sobre el mundo y la sociedad en busca de poder simbólico; es decir, en busca del poder de constituir la realidad¹¹.

El mercado simbólico es un mercado de desiguales y las negociaciones que se dan en su seno tienen el carácter de lucha por el poder discursivo. Como toda lucha, esto implica conflictos y debates, pero también alianzas, acuerdos y sinergias.

En este sentido, se piensa la práctica comunicacional en los procesos de intervención a partir de la articulación de diferentes campos disciplinares, para construir respuestas complejas a realidades que también lo son, porque “la comunicación no es sólo un asunto de medios y de grandes masas, sino de procesos y de redes y de grupos o individuos” (Orozco Gómez, G., 1994), que en su accionar van configurando prácticas sociales.

Por lo tanto, la comunicación en el marco de las políticas públicas puede y debe pensarse como parte constitutiva de las mismas, desde el diseño hasta la implementación y evaluación, y no, como suele hacerse, cuando es importante difundir información a la población a través de campañas comunicacionales ¹².

Una estrategia comunicacional es, entonces, el modo como se activa el fragmento de ese circuito de producción y circulación de los sentidos sociales.

¹¹ El modelo del mercado simbólico es propuesto por Inesita Araujo, Doctora en Comunicación y Cultura e investigadora de la Escola de Comunicação e Cultura de la Universidade Federal do Rio de Janeiro. Se entiende por comunidades discursivas individuos o grupos de personas, organizados o no de forma institucional, que producen y hacen circular discursos en los que se reconocen y mediante los cuales son reconocidos. Cada comunidad discursiva ocupa en ese mercado simbólico una posición entre el centro y la periferia, y por lo tanto desarrolla estrategias de tránsito para buscar una mayor aproximación al centro.

¹² Rolla, Mariana, Documento de trabajo N° 1, Investigación referida a la Implementación de las Políticas Públicas Saludables, Buenos Aires, abril 2005.

Para ver mejor de qué manera las estrategias comunicacionales adquieren un rol fundamental en el marco de las políticas públicas, se pueden retomar las seis dimensiones que desde la comunicación aportan a la construcción social, de acuerdo a Rosa María Alfaro (1993):

- visualizar los actores, permitiendo conocer a la gente, trabajar sus demandas y necesidades, para la cual el comunicador se convierte en facilitador y promotor del debate;
- sensibilizar y motivar sobre el futuro y sobre el valor del esfuerzo colectivo de cambio, trabajando la fuerza simbólica de un proceso sostenido y trascendiendo el pragmatismo de la solución inmediata de los problemas;
- construir y consolidar relaciones estratégicas entre sujetos e instituciones, potenciando el diálogo e intercambios entre diferentes y construyendo acuerdos;
- generar intereses y voluntades públicas, transformándose de esta manera en escuela de opinión, poniendo en el espacio del debate temas e intereses comunes y, de esta manera, creando esfera pública;
- promoviendo discursos y demandas sociales, propiciando y estimulando a los sujetos para que trabajen sus propias respuestas, desde sus propias lógicas y a través de debates específicos;
- construyendo el sentido del desarrollo social desde lo particular, pero con actores y temas articulados.

Así, la comunicación puede hacer un enorme aporte a la construcción de capital social, a través del fomento de la participación, de la democratización de la información, de la creación y recreación de lazos y relaciones sociales, y en la construcción de ciudadanía y democracia. Y todo esto a partir de metodologías y herramientas como el diagnóstico y la planificación participativa, el análisis de discursos, el uso de los medios de comunicación, etc.

Cuando tratemos, dentro de las políticas públicas saludables, la estrategia de Municipios saludables podremos reconocer que varias de las características descritas acerca de la participación y la comunicación estarán presentes o se observará la necesidad de

considerarlas, porque ellas nos permitirán entender y/o mejorar las intervenciones desde la promoción de la salud .

3. La estrategia de Municipios Saludables y las políticas de Promoción de la salud

En el marco constituido por Conferencias y Declaraciones desarrolladas en organismos internacionales como así también experiencias a partir de Redes de Ciudades Saludables de Europa y de Canadá (1987), las iniciativas del Servicio de Salud Pública de Estados Unidos (Healthy People, a partir de 1979) y de otros países, incluyendo experiencias en América Latina, se puede reconocer un fuerte impulso al desarrollo de políticas saludables, fijándose metas con amplio sustento de la comunidad, las ONG, las sociedades científicas y los gobiernos locales.

El Plan Federal de Salud, en lo que hace a nuestro país, contempla y propone estrategias y acciones relacionadas con las políticas saludables y la promoción de la salud. Si bien dicho Plan no menciona expresamente la estrategia de Municipios saludables, varias de las propuestas que formula tienen una gran relación con la misma, entre otras el desarrollo de la comunicación para emponderar a la población, la búsqueda de la participación por parte de la comunidad.

El objetivo de la estrategia de Municipios y Comunidades Saludables impulsado por el Ministerio de Salud de la Nación y la Organización Panamericana de la Salud, consiste en fortalecer la ejecución de actividades de promoción de la salud en el nivel local, colocando a la Promoción de la Salud como el basamento conceptual y estratégico del programa político. Para ello, requiere promover el compromiso de las autoridades del gobierno y la participación activa de la comunidad, fomentar el diálogo, compartir el conocimiento y las experiencias, estimular la colaboración entre los municipios a fin de mejorar las condiciones sociales y sanitarias en los espacios donde viven las personas, abogando por la formulación de una política pública saludable, el mantenimiento de ambientes sanos y la promoción de estilos de vida saludables.

Cada proyecto de comunidad saludable es autónomo y construido a partir de las características propias de cada municipio.

De allí que la línea de acción vinculada a Municipios y Comunidades Saludables se concibe como un proceso de permanente construcción para promover la salud y controlar sus determinantes integrando una estrategia más amplia de promoción de la salud, por esto el calificativo de “saludable” se entiende como una meta o desafío más que como un estado ya alcanzado.

Los elementos esenciales, transversales a la línea de Municipios y Comunidades Saludables, son (Ministerio de Salud y Ambiente de la Nación, 2003):

✓ **Participación comunitaria**

La participación comunitaria es un proceso social por el cual un grupo de personas con problemas y necesidades de vida compartidas en un área geográfica determinada, procuran identificar sus necesidades, tomar decisiones y establecer mecanismos consensuados de búsqueda de soluciones. Así pues, se puede afirmar que la participación no es algo "dado", sino "construido" a lo largo de un proceso. Al promover y fortalecer la participación comunitaria en este proceso, se crean las condiciones necesarias para que los individuos puedan tener mayor control sobre sus decisiones y sobre aquellas acciones que afectan la salud individual y comunitaria (empoderamiento).

✓ **Acción Intersectorial**

La intersectorialidad implica la integración de los diferentes sectores de la comunidad incluyendo a los distintos sectores gubernamentales- en los procesos de diagnóstico, planificación, ejecución y toma de decisiones. La acción intersectorial posibilita aunar fuerzas, conocimientos y medios para comprender y resolver problemas a los que no puede dar respuesta un solo sector. Puede materializarse en iniciativas comunes, alianzas, coaliciones o relaciones de cooperación construyendo una dimensión horizontal que vincula a los diferentes sectores para el trabajo a un nivel dado (sector salud, educación, desarrollo social, trabajo, ambiente, justicia, economía, etc.).

✓ **Compromiso con políticas públicas saludables**

Una política pública saludable se caracteriza por una preocupación explícita por la salud y la equidad en todas las áreas de la política, y por la responsabilidad sobre su impacto en la salud de la población. Por tanto, su finalidad consiste en crear un entorno de apoyo que permita a las personas llevar una vida saludable. Dicha política posibilita o facilita a los ciudadanos hacer elecciones saludables y convierte los entornos sociales y físicos en potenciadores de la salud. Las políticas públicas saludables se expresan en legislación que salvaguarda las condiciones necesarias para desarrollar estilos de vida saludables, proteger a las comunidades, familias e individuos de los factores de riesgo a los que se encuentran expuestos y promueve las condiciones que hagan que las opciones más saludables, sean las más fáciles de alcanzar.

✓ **Gestión y movilización de recursos**

El diseño y la ejecución de proyectos de intervención implican siempre una planificación referida a la inversión de recursos.

Los proyectos, entendidos como el conjunto de acciones que se llevan a cabo con objetivos específicos, en un tiempo y espacio determinado, sobre una población definida, requieren de la definición de los recursos (humanos, físicos, materiales, financieros) que sustentarán dichas acciones; dejar esta definición librada a la espontaneidad y la improvisación atenta contra su factibilidad.

✓ **Formación y fortalecimiento de equipos técnicos**

Para permitir la implementación de la estrategia de Municipios y Comunidades Saludables, la institución municipal debe contar con niveles técnicos con capacidad de planificación y ejecución de los proyectos concretos. Estos proyectos deben ser explícitamente reconocidos con el fin de garantizar oportunidades de capacitación y/o actualización de saberes. Esto implica el compromiso de los gobiernos para dotar a estos equipos técnicos del conocimiento, la logística e infraestructura acorde con la complejidad de las tareas que le demanda la implementación de la política asumida.

De no contar con un segundo escalón de gobierno que mantenga las líneas de trabajo consideradas necesarias y/o prioritarias, máxime si estas han sido consensuadas con la

participación activa de la comunidad, resulta altamente probable, según la experiencia, que los distintos vaivenes políticos tengan una incidencia negativa en el desarrollo de las actividades, quedando éstas en muchos casos interrumpidas o inconclusas.

En consecuencia, un Municipio o Comunidad Saludable debe contar, en pos de la sustentabilidad de sus proyectos, con un equipo técnico capaz de asegurar la continuidad de las acciones y ser responsable de exigir el cumplimiento de los compromisos asumidos junto a la comunidad.

✓ **Sustentabilidad**

La experiencia obtenida por numerosos desarrollos de proyectos de este tipo indica que aquellos proyectos que estuvieron externamente motivados (financiados o no) frecuentemente fallaron a la hora de sostenerse o continuarse en el tiempo. Una vez lograda la implementación de la fase inicial, el apoyo se fue debilitando o directamente, desapareció con los cambios de autoridades. Por el contrario, en aquellas situaciones donde los miembros de la comunidad local estuvieron más involucrados en el desarrollo del proceso desde el comienzo, fueron mayores las chances de sustentabilidad del proyecto.

La cuestión clave es, entonces, motivar suficientemente a todos los actores de la comunidad (incluidos el Ejecutivo y Legislativo Municipal) para que se involucren y se comprometan en un proceso de mediano y largo plazo. La experiencia indica que en la medida que aumenta el número de personas involucradas en el proceso de toma de decisiones, aumenta tanto su riqueza conceptual como la posibilidad de extenderse el tiempo previsto para desarrollarlo.

La estrategia de Municipios Saludables en nuestro país es implementada desde una Red constituida por los propios municipios y el Ministerio de Salud Nacional como una parte más. El compromiso de dicha Red con la Promoción y la participación puede evidenciarse en el fortalecimiento de la coordinación intra e intersectorial y el desarrollo de alianzas y vínculos con una amplia diversidad de sectores promoviendo el protagonismo de la comunidad a través de sus organizaciones y líderes naturales y superando improntas paternalistas que supongan una transferencia unidireccional de objetivos y medios.

Algunos temas que se consideran comunes a las problemáticas que suelen tener los municipios son salud ambiental, promoción de conductas y hábitos saludables (enfermedades transmisibles y riesgo epidemiológico, enfermedades no transmisibles), conductas adictivas (alcohol, tabaco, drogas ilícitas), violencia, salud de la familia (niñez, adolescencia, adultos mayores, salud sexual y reproductiva, nutrición), políticas públicas y salud, educación para la salud y participación social, desarrollo de recursos humanos, enfoque de género en el nivel local.

Desde la modalidad de abordaje de estas posibles áreas de intervención se recomienda cruzar las mismas transversalmente por tres ejes temáticos: el de la participación comunitaria, las políticas públicas saludables y el de educación y comunicación social.

En este trabajo consideramos algunas experiencias de implementación de la estrategia de municipios saludables relacionadas con los casos de Malargüe (Mendoza), Coronel Pringles (Buenos Aires), Junin (Buenos Aires), San Antonio (Misiones), El Soberbio (Misiones), Cipoletti (Río Negro).

Para relevar información se diseñó un cuestionario con las variables definidas como más significativas a conocer acerca de la implementación de políticas de promoción de la salud orientando, sobre todo, la exploración a la estrategia de municipios saludables. Se realizaron entrevistas semiestructuradas a informantes clave de los municipios que participan en la gestión de los mismos, y se contó con materiales escritos referidos a acciones que se están desarrollando en cada uno de estos lugares.

4. Análisis de la información obtenida con las entrevistas y el material relevado

Dado que el objetivo del presente trabajo es realizar un estudio exploratorio acerca de la implementación de políticas de promoción de la salud, en particular la estrategia de municipios saludables, los resultados obtenidos se relacionan con información más general y orientadora sobre el tema en cuestión, facilitando una primera aproximación.

En cuanto a **la forma en que el municipio lleva adelante las acciones** (unilateral o asociativamente), en general se puede observar que en estos municipios se intenta coordinar con otros organismos, al menos de diferente nivel jurisdiccional, además, en algunos casos los hospitales o los centros de salud son provinciales. También se considera la asociación con otras organizaciones de la comunidad en cuatro de los seis municipios relevados, tales organizaciones son no gubernamentales, programas sociales a nivel nacional, asociaciones profesionales, universidades, escuelas. En cuanto al grado de descentralización para implementar las acciones en general es bajo en la mayoría de estos casos, sólo en El Soberbio y San Antonio (Misiones) se manifiesta cierta descentralización con las consejerías y las salas periféricas, tal vez por las características propias de estos lugares donde la población del municipio tiene una amplia dispersión.

En cuanto a **la modalidad y tipo de organizaciones que implementan las políticas** en general, se trata de organizaciones gubernamentales municipales, con cierta participación de organizaciones de la comunidad. A la comunidad en general se llega con una comunicación más bien informativa y, en algunos casos, se amplía tal participación a jornadas, talleres, destacándose el caso de El Soberbio, donde los promotores fueron elegidos por el resto de los habitantes y son los voceros de los parajes.

Se desprende, además, de la información obtenida que existen distintas formas de entender y practicar la participación lo cual complejiza el análisis, si bien en este trabajo definimos en el marco teórico los aspectos y variables que integran a la participación y estamos enfocando el tema desde allí.

Con respecto a **la definición de prioridades para atender los problemas existentes en la comunidad** se realiza por el conocimiento que obtengan las organizaciones gubernamentales de las problemáticas existentes en la población a través del plan estratégico, por la observación de los equipos técnicos, por la aplicación de encuestas, por medio de planillas de consulta, en algunos casos por manifestación de la gente u organizaciones que la representan, o bien por la emergencia. En cuanto a **la asignación de recursos** no existiría una planificación de los mismos en relación con el establecimiento de prioridades, sino que se entregan de acuerdo a la disponibilidad en la jurisdicción correspondiente (en general provincia o municipio).

En relación **al lugar que ocupan los recursos humanos al momento de definir prioridades**, en general las respuestas se complementan ya que sostienen que no es tenido en cuenta plenamente como prioritario al momento de asignar recursos, pero tienen un importante protagonismo cuando deben realizarse acciones para implementar políticas que respondan a los problemas existentes, pues sin ellos las mismas no se pondrían en práctica. Por esto es que se intenta mantener una constante formación y actualización de los conocimientos a través de la capacitación, obtención de información si bien la misma la brindan organismos de otras jurisdicciones (provinciales, nacionales e internacionales). También se entregan becas o subsidios, en algunos casos, para capacitación o el desarrollo de proyectos.

5. Consideraciones finales

En este trabajo se ha considerado la implementación de políticas de promoción de la salud específicamente en lo que hace a la estrategia de municipios saludables, destacando acciones desarrolladas por los municipios en sus respectivas comunidades. Al constituir este trabajo una primera etapa en el marco de una investigación más amplia, sólo se analizaron algunos actores en relación a las acciones desarrolladas por ellos, sobre todo organismos del gobierno municipal, organizaciones no gubernamentales, de la comunidad restando profundizar en el conocimiento del proceso de implementación indagando en la aplicación de otros componentes de la política de acuerdo a cada municipio. Sí podemos anticipar con la información hasta aquí relevada que en estos casos se cumplen, aunque en

diversos grados, los lineamientos de la estrategia de municipios saludables, lo cual lo explicamos abajo según cada variable considerada como parte de esa estrategia.

Se da, en varios de los casos estudiados, la tendencia a cierto *asociativismo* por parte de los municipios, debido a las dificultades existentes en la actualidad en el nivel local, para definir e implementar acciones y políticas en forma unilateral. Se está logrando el desarrollo de cierta intersectorialidad con la combinación entre lo gubernamental y las organizaciones de la sociedad civil, ya que éstas participan en acciones que define el municipio, pero no queda claro cuáles son los niveles de tal participación (sólo a nivel operativo, con aporte de recursos, etc.).

También se considera en un grado medio y alto, en estos casos estudiados, el compromiso con las políticas públicas saludables, ya que se intenta integrar acciones que no sólo respondan a la atención de la salud estrictamente, sino también contemplar otros aspectos sociales como la educación, el ambiental, el cultural.

En cuanto a la participación, como otro componente de la implementación de las políticas de promoción de la salud y municipios saludables, se observa un grado bajo de la misma en estos casos, dado que existiría cierta deficiencia en la existencia de canales de participación para que la comunidad pueda expresarse y demandar, una excepción se plantea con el municipio de El Soberbio. Es decir, se brinda información y hay comunicación por distintos medios pero en lo que hace a espacios genuinos de expresión aparecen en algunos casos encuestas, jornadas y talleres pero no se aprecia una constante y sistematizada participación. Por otro lado la comunicación desarrollada de un modo acabado da lugar a instancias de participación ya que genera retroalimentación, pero en la mayoría de estos casos la misma se limita a la entrega de folletería o mensajes por distintos medios.

La gestión y movilización de recursos en la implementación de acciones por parte de los municipios está limitada en general, y se manifiesta en la modalidad de obtención de los mismos, generalmente provienen de la provincia, sobre todo en los hospitales, y en la

escasa planificación por lo cual la asignación responde en gran medida a la disponibilidad de recursos existente y a la emergencia.

Otras de las variables significativas en la estrategia de municipios saludables la constituyen los recursos humanos técnicos, que en general son escasos y tienen un gran protagonismo en la implementación de las acciones, ya que sin ellos no podrían realizarse las mismas. En los municipios es necesario facilitarles capacitación e información como así también mejoras económicas a los recursos humanos ,y si bien no lo logran en forma completa pueden cumplir con parte de este requerimiento apoyándose en otros organismos gubernamentales o internacionales.

Dado el grado intermedio en el logro del desarrollo de las diferentes dimensiones que integran la estrategia de municipios saludables en los casos aquí estudiados, se puede decir que todavía no existe una total sustentabilidad, y que es necesario profundizar fundamentalmente en algunos aspectos como el de la participación, la comunicación, la intersectorialidad. Al caracterizar, aunque sea a grandes rasgos y considerando que se seguirá avanzando en el análisis del proceso de implementación de esta estrategia de promoción de la salud disponiendo de más información, surge como recomendación fortalecer estos componentes para hacer más sustentable y efectiva dicha estrategia.

Por otro lado, al analizarse casos específicos no se pueden extraer conclusiones extensivas a todos los municipios saludables, pero se cree estar contribuyendo a la construcción de un camino para la comprensión y el estudio de la implementación de políticas de promoción de la salud.

6. Bibliografía

- ALFARO, Rosa María, *Una comunicación para el desarrollo*, Lima, Ed. Calandria, 1993
- CARDACCI, Dora, "¿Cambio cultural o nueva retórica?", en *Salud, cambio social y política*. Perspectivas desde América Latina, EDEMEX, México, 1997.
- CERQUEIRA, M., Promoción de la salud y educación para la salud: retos y perspectivas, en: Arroyo H y Cerqueira T.: *La promoción de la salud y la educación para la salud en América Latina*, San Juan, OPS, Universidad de Puerto Rico/Uies, 1997, p. 11.
- GONZALEZ GARCIA, G. Y TOBAR, F., *Salud para los argentinos*, Ediciones Isalud, Buenos Aires, abril 2004, pág. 446.
- Ministerio de Salud de la Nación, Subsecretaría de Relaciones Sanitarias e investigación en Salud, Coordinación Operativa de la Red Argentina de Municipios y Comunidades Saludables, Lineamientos Generales. Municipios y Comunidades Saludables, 2003
- OPS. 1992. *Programa de Promoción de la Salud*, Washington, OPS, p.l.
- OROZCO GÓMEZ, Guillermo, *Al rescate de los medios*, México D.F., Universidad Iberoamericana – Fundación Manuel Buendía, 1994. p.22
- Presidencia de la Nación, Ministerio de Salud de la Nación, Consejo Federal de Salud, *Bases del Plan Federal de Salud 2004-2007*, Buenos Aires, mayo 2004.
- REDÍN, Ma. Elena y MORRONI, Walter: *Aportes metodológicos para la ampliación democrática de la toma de decisiones y la participación social en la gestión sociourbana*. En soporte electrónico. www.flacso
- RESTREPO, H. y MALAGA, H., *Promoción de la salud: cómo construir vida saludable*, Editorial Médica Panamericana, Bogotá, 2001.
- SEPILLI, T., 1958. "Educazione Sanitaria e Salute Publica", *L'Educazione Salzit*, 3 (3-4):265-268 en Intervención realizada en el curso "Desarrollo y problemas de la antropología médica italiana: de la investigación decimonónica a la obra de Ernesto de Martino", México, D.F., Ciesas, febrero 1997.

