


Salud en Todas las Políticas
Módulos 4 - 5 - 6

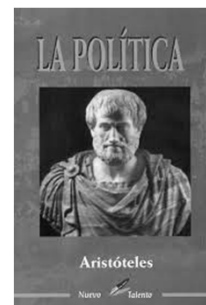
Gustavo Matta
Escuela Nacional de Salud Pública - Fundación Oswaldo Cruz



Jul - 2015

El proceso de formulación de política

- Que es la política ?
- Como usamos la palabra política ?
- Cual sentido tiene para nosotros ?
- Y en nuestra región ?



Política es el proceso y el poder (Walt, 1994)

- ✦ "Policies" y "Politics"(Inglés)
- ✦ La política como contenido - La mejor manera de hacer algo, organizar los bienes y recursos públicos, para proporcionar los fines y objetivos de una acción.
- ✦ La política como un proceso - ¿Cómo influenciar en la tomada de decisiones, quien influye a quien en el proceso, cuales son los actores claves para que las cosas sucedan y cual es el mejor momento para introducir un determinado contenido en la arena política?



- ✦ Por lo tanto, la política es el proceso y el poder, y es de eso de lo que se trata el abordaje "salud en todas las políticas".
- ✦ Se trata de la diplomacia de la salud, el proceso político de la defensa de la salud como una opción política, y para mí se trata principalmente de defender la equidad social, la salud y la vida como una opción política.

Políticas son territoriales / locales

- ✦ ¿Cómo son los procesos políticos en sus regiones / países?
- ✦ ¿Cómo se formulan las políticas de salud? Y para cada política?
- ✦ Por ejemplo, una política de vivienda o el medio ambiente tiene los mismos actores y procesos que una política de lucha contra el tabaquismo o el control del acceso a los medicamentos?
- ✦ Cuales son las influencias internacionales sobre las políticas nacionales / locales?

Las teorías y el análisis del proceso político

- ✦ Enquadre de la agenda (identificar el problema, realizar investigaciones, agenda establecida);
- ✦ Formulación política (desarrollo de opciones y estrategias políticas, negociar, formular la política);
- ✦ La implementación de políticas (aplicar y hacer cumplir la política);
- ✦ Revisión de la política (seguimiento, evaluación y presentación de informes).
- ✦ La política como el cálculo que precede a la acción (Carlos Matus y Mario Testa)
- ✦ La política como estrategia biopolítica (potencia / resistencia y la subjetividad en Foucault)
- ✦ La política como expresión de la lucha de clases sociales, grupos étnico-raciales y tendencias culturales

Complejidad y Dialogicidad

- ✦ Los problemas políticos son temas complejos, a menudo identificados como confusos, desordenados y difíciles de resolver.
- ✦ El Manual define la complejidad del proceso político y me gustaría destacar la diversidad y la contextualidad del proceso político.

A pesar de que las lentes de complejidad describen la fragmentación y la interrelación de los procesos políticos, creo que debemos saber leer, interpretar y dialogar con los procesos políticos en cada situación, en cada momento histórico y en cada contexto territorial.

- ✦ Esto nos permite ver lo que se ha llamado la "ventana de oportunidad".

La Ventana de Oportunidad

Ventanas de oportunidad son cortos períodos de tiempo en los que un problema se reconoce, una solución está disponible y el clima político es positivo para el cambio de políticas.

Ventanas de oportunidad a veces pueden coincidir con las campañas políticas, los cambios en el equilibrio de poder, así como las crisis de gobierno y los desastres.

Momentos políticos específicos. Ejemplos: Fome Zero e Brasil Sorridente. (Lógica del atores)

Actores Políticos Influyentes

Actores políticos influyentes son personas o grupos sociales dispuestos y capaces de direccionar y tensionar el proceso político.

Se enmarcan en la discusión del tema, construyen acuerdos, atraen recursos, aprovechan y crean oportunidades para promover el cambio.

Por otro lado, cuando se trata de SeTP estamos preocupados por los problemas de salud que dependen del desempeño de otros sectores que inciden sobre la salud de las personas, así como los problemas generados por inequidades sociales y los que requieren acciones conjuntas, integradas y participativas - Problemas del campo de los DSS.

Ejemplo: Tuberculosis y Obesidad

Mensajes-Clave

Problemas sociales complejos requieren una mentalidad que acepta que los problemas de salud pública cada vez menos pueden ser resueltos con soluciones fáciles. Ellos requieren:

- Una gama de soluciones de compromiso;
- Una tolerancia a las contradicciones y la incertidumbre;
- Un enfoque basado en las oportunidades; y
- Un buen análisis contextual - aquí es útil para diferenciar entre:

El entorno contextual: factores en el mundo externo que repercuten en el problema, pero no puede ser influenciado por la organización;

El entorno transaccional: factores que son externos a la organización, pero pueden ser influenciados por esa organización; y

La política o espacio estratégico: el mundo interno de una organización o sistema que puede ser controlado.

Actividad de Grupo (20 minutos)

- ✦ En su realidad, cuales problemas sociales usted considera que deben ser manejados por más de un sector / actor?
- ✦ Identifica 2 problemas y sus características comunes.
- ✦ Cómo identificar sus procesos políticos y características?

Formulación de Políticas y STP



El Ciclo de Políticas

- ✦ Es una lectura que objetiva racionalizar el proceso político;
- ✦ A pesar de su fragmentación, el ciclo de la política nos ofrece una lente y una estrategia para operar en los procesos y en las relaciones de poder;
- ✦ El Manual aborda el Ciclo de Políticas entendiendo la complejidad y la flexibilidad necesaria frente a los contextos políticos, sociales y culturales.
- ✦ Como aprendemos, las acciones intersectoriales involucran distintos escenarios y actores, por lo tanto el ciclo de políticas es una lente y no es apenas una técnica.

Un Ejemplo del Ciclo de Políticas



Contextos

- ✦ Estamos tratando problemas complejos, diversos y que involucran diferentes setores en distintas escalas, que pueden demorar mucho tiempo para resolverse.
- ✦ Colocar la agenda no garantiza la implementación de una política.
- ✦ De eso se trata SeTP. Del proceso de negociación política en defensa de la salud y de la vida, en todas las políticas. Es defender la salud en todas las áreas y es una elección política (Kickbusch)

Ventanas de Oportunidad y Concepción

- ✦ ventanas de oportunidad son cortos períodos de tiempo en el que, al mismo tiempo, un problema se reconoce, una solución está disponible y el clima político es positivo para el cambio de políticas
- ✦ un problema debe ser reconocido como un "problema" por los políticos, los responsables políticos y otros actores sociales antes de que pueda plantearse en la agenda de políticas. (Evidencias, Medios de comunicación, demandas personales de políticos, desastres, metas no alcanzadas, cambios en la situación sanitaria, aumentos de costos en el sistema de salud (ej. tabaco), presión internacional (ODM, ODS, Informe final de la Comisión de DSS, Cartas de Eventos)
- ✦ Identificación / Visualización / Mensuración / Sociabilización (John Law) = legitimidad
- ✦ Desarrollo de políticas de otros sectores también pueden abrir posibilidades para la salud (Educación, alimentación, distribución de ingreso, medio ambiente). También y principalmente es la presión popular es la que mueve los cambios sociales y la atención mudançãs sociais e atendimentos de necessidades.

Framing - Concepción

- ✦ La concepción de los que es un problema y como podría entrar en la agenda puede ser un facilitador o un obstáculo en el proceso de negociación. A políticos no les "gustan" problemas complejos.
- ✦ Redefinir o repensar un problema permite ver nuevas formas de entender, que puede hacer con que nuevos actores entren en escena y se involucren en el proceso político.
- ✦ Después de redefinir o repensar un problema, propuestas hacia la resolución del problema son requeridas. En otras palabras, "policies". Muchas veces estas son desarrolladas por comunidades de "policies" (instituciones públicas, universidades, think tanks y/o instituciones privadas) y ofrecen soluciones alternativas a los problemas. Para que puedan ser exitosas tienen que ser técnicamente robustas, culturalmente y éticamente aceptables y financieramente razonables.
- ✦ Algunas políticas y propuestas pueden entrar en conflicto con intereses públicos y económicos. Identificar el escenario, los actores y las correlaciones de fuerzas y de poder es útil para pensar estrategias. No existen propuestas que no generen resistencias o no generen conflictos.

Ventanas de Oportunidad y oportunidad

- ✦ Tomadores de decisión necesitan reconocer los momentos políticos en los que determinadas políticas/policies tendrían mejores posibilidades de ser adoptadas. Estas oportunidades generalmente aparecen en el contexto de campañas de elección, durante la consolidación de nuevos gobiernos o en momentos de reconfiguración del poder en el parlamento, como en el caso de la consolidación de nuevas coaliciones. Una crisis financiera también puede ser una oportunidad, por ejemplo cuando se considera que el aumento de impuestos en productos dañinos para la salud es considerada como una opción válida. También es necesario identificar actores relevantes y el proceso de la formulación de políticas. El proceso político involucra negociaciones entre diferentes partidos, que son más difíciles cuando los intereses son más conflictivos.
- ✦ Aprovechar las oportunidades, rever las oportunidades perdidas, exige una lectura de la dinámica del proceso político de la salud y de otros sectores.

Actividad de Grupo (30 minutos)

- ❖ Escoja un problema de los que identificó anteriormente y justifique su selección.
- ❖ Como colocar el problema en la agenda/ Como involucrar otros sectores para adoptar una propuesta/ y cuales son las oportunidades visualizadas para avanzar con esta propuesta?

El papel del gobierno en la implementación del enfoque SeTP



Que es el Gobierno ?

- ❖ Cuando hablamos de gobierno, de que y de quien estamos hablando?
- ❖ Cuales niveles de gobierno podemos identificar?
- ❖ Como el poder de los gobiernos define políticas y artefactos sociales y comportamentales?

El papel de los Gobiernos en la Salud y en el bien-estar

- ❖ Como nuestros gobiernos se han posicionado frente a la salud y su protección y el desarrollo social?
- ❖ La concepción de la salud promovida por la OMS y por Alma-Ata está presente en las acciones gubernamentales?
- ❖ Como los gobiernos se han responsabilizado por la salud de su población?
- ❖ De que forma podemos influenciar este proceso ?

Perspectivas Históricas e Políticas

- ❖ Desde los años 60-70, movimientos sociales y acciones gubernamentales han reordenado el papel de la salud y han afirmado la necesidad de políticas intersectoriales para la producción de la salud y del bien estar.
- ❖ Años 80-90 con políticas neoliberales, hubo una reducción de la inversión en programas sociales y en políticas de protección social, construyendo un Estado Mínimo y la apertura de la salud, la educación y otras acciones tradicionalmente estatales al mercado.
- ❖ Años 90-2000, crecimiento del gerencialismo y imposición de una ética instrumental y de políticas costo-efectivas, incluso en la atención primaria a la salud.
- ❖ Por lo tanto, SeTP entiendo la salud como derecho, la lucha contra las inequidades sociales, y principalmente, como influenciar los Estados para que estos asumen su responsabilidad de proteger la salud de sus poblaciones.
- ❖ Defender la salud es entrar en el espacio político – como proceso y como poder.

- ❖ Considerando la responsabilidad estatal por la salud y la complejidad de muchos desafíos de salud, asumen diferentes papeles en el enfoque de SeTP que incluyen pero no se limitan a:
 - ❖ Comisionar investigación científica
 - ❖ Involucrar tomadores de decisión del gobierno y de otros ámbitos
 - ❖ Formular e implementar políticas intersectoriales
 - ❖ Evaluar el impacto de estas políticas

Actividad de Grupo (20 minutos)

- ✦ En su contexto político, que dificulta el desarrollo de acciones intersectoriales?

Considerando los diferentes niveles de gobierno ...

Estruturas e mecanismos para colaboraçãõ intersectorial

- Grados/ nuances / sentidos de colaboraçãõ intersectorial
- ✦ Comisiones de Trabajo (GTs) de Secretarías
- ✦ Comisiones parlamentares
- ✦ Unidades y Comisiones interparlamentarias
- ✦ Mega-Ministerios y fusiones
- ✦ Preupuestos conjuntos
- ✦ Procedimientos de formulación de políticas intersectoriales
- ✦ Inclusión de actores no-gubernamentales

Figure 5.5: Structures and mechanisms for intersectoral collaboration

	Agenda setting			Policy formation			Policy implementation		Policy review		
	Identify problem	Research	Set agenda	Develop options and strategies	Negotiate	Formulate policy/ guidance	Implement policy	Enforce policy	Monitor	Evaluate	Report
1. Cabinet committees and secretariats											
2. Parliamentary committees											
3. Interdepartmental committees and units											
4. Mega-ministries and merges											
5. Joint budgeting											
6. Intersectoral policy-making procedures											
7. Non-government stakeholder engagement											

Source: based on analysis in McQueen DV et al. (2012) *Intersectoral Governance for Health in All Policies*. WHO.

Estudio de Caso sobre SeTP y Acciones Intersectoriales

- ✦ Identifique un caso en su región que trata un problema complejo, acciones intersectoriales y involucra diferentes niveles de gobierno.