

UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA
Facultad de Ciencias Económicas
Centro de Investigaciones para el Desarrollo



1

SECRETARIA DISTRITAL DE SALUD
Observatorio para la Equidad en Calidad de Vida y Salud de Bogotá

Informe de socialización y articulación con procesos estratégicos de la SDS

Bogotá, Diciembre de 2009

Objeto 2: Consolidación y desarrollo de la estrategia de socialización y divulgación del Observatorio con la participación de las instancias e instituciones distritales pertinentes, así como con los socios y aliados estratégicos

La socialización de los resultados del Observatorio continúa haciéndose con la distribución sistemática de sus productos, tanto en forma física como virtual (artículos, libros, boletines). Los productos de la segunda fase se encuentran en proceso de edición como libro y se prepara un evento de lanzamiento para el primer trimestre de 2010, en el cual se convocará a instituciones del sector y de otros sectores, tanto del ámbito nacional como distrital, así como a actores de la academia, del sistema de salud y de las comunidades y organizaciones sociales.

La página web ha sido reestructurada y se decidió reubicarla en un espacio independiente de la página del CID. Actualmente se realizan las pruebas correspondientes.

Objeto 5. Apoyo a la formulación de políticas proequidad con instancias de la administración distrital y/o nacional, el Concejo de Bogotá y demás organismos e instituciones pertinentes

Hacia la formulación de políticas pro-equidad

Con base en los resultados de la segunda fase de desarrollo del Observatorio, se elaboró un resumen ejecutivo para la discusión en el seno del Comité de Dirección de la Secretaría Distrital de Salud. Aunque no fue posible realizar una discusión profunda sobre el asunto, en una reunión posterior con el señor Secretario, se decidió realizar un evento de divulgación en el cual se presentaran los resultados de la segunda fase, presentar el resumen ejecutivo y las recomendaciones al Consejo Distrital de Política Social, y centrar el análisis en tres problemas prioritarios: el impacto de la crisis económica en el sector salud, con base en tres ejes de análisis:

- Evaluación del cambio del SIBEN y sus posibles consecuencias en una coyuntura de crisis económica.
- Impacto de la actual crisis en las finanzas del Distrito.
- Impacto financiero y sobre la equidad de la sentencia T-760 de la Corte Constitucional.

Como se mencionó, el evento de difusión y lanzamiento del libro de resultados se realizará en el primer trimestre de 2010. La presentación al Consejo Distrital de Política Social del resumen ejecutivo de la segunda fase y sus recomendaciones de política no se llevó a cabo, por las dificultades de programación e inclusión del tema en la agenda del Consejo. En todo caso, es necesario insistir en la posibilidad de incidir en este espacio de concertación de las instituciones que tienen la responsabilidad de la política social en el Distrito, pues la afectación de los procesos que producen y reproducen inequidades en calidad de vida y salud requiere la acción intersectorial coordinada.

Dado que el análisis de los temas prioritarios requerían un nuevo esfuerzo, por fuera de la tercera fase del Observatorio, concentrada en el análisis de la Encuesta de Calidad de Vida-ECV 2007, desde la perspectiva de la equidad, el grupo presentó las tres propuestas a la Dirección de Planeación de la SDS. Lamentablemente no fue posible asignar recursos para estas iniciativas. Se anexan las propuestas presentadas.

Hacia la conformación del Observatorio Distrital de Equidad en Calidad de Vida y Salud

Con base en la aprobación del Acuerdo 364 de 2009, por el cual el Observatorio Distrital para la Equidad en Calidad de Vida y Salud de Bogotá, se inició un proceso de discusión de la reglamentación correspondiente, a cargo de la SDS. En este sentido, se realizaron varias reuniones con la participación de funcionarios de las direcciones de Planeación y Sistemas, Salud Pública y Participación de la SDS y el grupo del Observatorio. Al respecto, el grupo de CID presentó una primera propuesta de criterios y elementos organizativos, basada en las reflexiones elaboradas en la primera fase de diseño del Observatorio. En dicha propuesta aparece la creación del Observatorio, como una “instancia”, tal como lo define el Acuerdo, en la que predomina una forma de organización, parecida a la actual, como un convenio interadministrativo que permita recoger el acumulado de las fases anteriores del Observatorio e ir incorporando a otras entidades a través del mismo mecanismo. Es claro que el Observatorio no puede constituirse en una nueva persona jurídica y tampoco es conveniente que se convierta en una dependencia más de la SDS, si se quiere conservar su autonomía relativa.

En la última reunión, la SDS presentó una nueva propuesta de reglamentación, en la cual se entraba en detalle en los aspectos organizativos y funcionales de esta nueva instancia, pero aún no quedaba clara su naturaleza y la forma de financiación, puesto que las entidades públicas distritales que participarían en el Comité Directivo, que concurrirían en el financiamiento, tendrían que acceder a destinar recursos para un proyecto interinstitucional, sin una figura clara de asignación presupuestal. En estas condiciones, se decidió continuar en el análisis jurídico de la mejor forma de articulación de recursos públicos y de confluencia de esfuerzos para la reglamentación y puesta en funcionamiento de la nueva instancia.

6. Incorporación del enfoque de equidad en la política de participación de la SDS

7. Acciones de abogacía y movilización social por la equidad en salud y desarrolladas a nivel local y distrital

8. Acciones de acompañamiento y apoyo al desarrollo de una estrategia para el monitoreo de las inequidades en salud a nivel local y distrital desde los procesos de sala situacional

Estos tres objetos del convenio se han tratado de manera simultánea, con una estrategia de articulación a procesos estratégicos de la SDS, con énfasis en el nivel local. Al respecto, se han realizado varias actividades:

1. Talleres de integración con las direcciones de la SDS

Se realizaron dos talleres de análisis de las iniciativas (políticas, estrategias, programas y acciones) que adelantan las direcciones de la SDS, para explorar las relaciones con el enfoque de equidad que desarrolla el Observatorio e identificar formas de articulación y fortalecimiento.

Se revisaron las siguientes iniciativas:

- Asignación de recursos (Dirección de Planeación y Sistemas)
- Política Distrital de Participación Social (Dirección de Participación Social)
- Gestión Social Integral (direcciones de Salud Pública y Participación Social)
- Análisis Situacional Integral en Salud (dirección de Salud Pública)

- Salud a su Casa (Dirección de Salud Pública)
- Gratuidad en el acceso para poblaciones prioritarias (Dirección de Aseguramiento)
- EPS Distrital (Dirección de Aseguramiento)

En la siguiente tabla se presenta la síntesis del análisis realizado en este ejercicio, desde el punto de vista del enfoque de equidad predominante en cada iniciativa y su relación con el enfoque propuesto por el Observatorio.

Tabla N°

Análisis de las iniciativas de la SDS desde la perspectiva de equidad

Proceso (función, estrategia, programa, proyecto)	Enfoque predominante de Equidad	Relación con enfoque de equidad de Observatorio
Asignación de recursos	<ul style="list-style-type: none"> • Focalización efectiva • Valoración de la inversión por los resultados (costo/beneficio) 	Relaciones entre necesidades desiguales y asignación desigual de recursos según posición social como ciudad
Participación social	Superación de la desigualdad de poder desde el ejercicio de la participación como derecho de ciudadanía	<ul style="list-style-type: none"> • Ciudadanía y derechos • Restricciones institucionales como generadoras de inequidad
Gestión social integral	Necesidades desiguales, respuestas desiguales articuladas	Desigualdades en territorios sociales según posición social
ASIS	<ul style="list-style-type: none"> • Necesidades desiguales requieren respuestas desiguales • Poca organización de información en función de equidad 	<ul style="list-style-type: none"> • Enfoque de determinantes sociales de la inequidad (según posición social-ECV)
Salud a su Casa	<ul style="list-style-type: none"> • Mejorar acceso a quienes están peor según territorios • Información desarticulada de procesos y de otras dependencias 	<ul style="list-style-type: none"> • Equidad en el acceso requiere seguimiento de las personas y no sólo de las acciones
Gratuidad	Retirar barreras económicas en el acceso a los grupos más vulnerables	Barreras económicas afectan según posición social (alta afectación de sectores medios)
EPS Distrital	La eficiencia en el manejo de recursos del aseguramiento garantiza eficacia de la focalización	<ul style="list-style-type: none"> • Relación entre aseguramiento y posición social muestra inequidades en varios grupos, no sólo pobres (SISBEN 1 Y 2) • Problemas de inclusión/exclusión SISBEN • Crisis e impacto en aseguramiento

A partir del análisis anterior y dadas las mejores posibilidades de articulación en el corto plazo, se decidió concentrar el esfuerzo en el desarrollo de la iniciativa de la Gestión Social Integral, desde el componente que administra la Dirección de Salud Pública dedicado a la actualización de los diagnósticos locales participativos, con enfoque de determinantes sociales de la salud, orientados a la formulación de los Planes de Acciones Colectivas (PIC) locales para el 2010.

2. Articulación a diagnósticos locales y GSI

Con el propósito de incorporar el enfoque de equidad en el ejercicio de los diagnósticos locales, se realizaron dos talleres de trabajo con los grupos que adelantan el proceso en las localidades, a través de los equipos de los hospitales y el apoyo de los referentes de la SDS.

Preparación

Con el fin de definir la metodología, se realizaron tres reuniones preparatorias, dos en la SDS los días 4 y 21 de septiembre de 2009, y una en el CID, el 10 de septiembre de 2009. En las reuniones participaron funcionarios del grupo de Investigaciones y Relaciones Internacionales de la Dirección de Planeación, y de la Dirección de Salud Pública encargados de orientar la actualización de los diagnósticos locales, en particular, los doctores Ricardo Rojas, Claudia Naranjo y Hernando Nieto.

En estas reuniones se fijaron los objetivos, la metodología, la agenda y los materiales que serían utilizados para los talleres. El objetivo central era incorporar el enfoque de equidad en procesos estratégicos de Salud Pública, en particular, en los diagnósticos locales para orientar la formulación de PIC locales, y articular este ejercicio con la estrategia de Gestión Social Integral. Se revisó también la disponibilidad de información en las localidades y la orientación teórica y metodológica para los diagnósticos locales por parte de la Dirección de Salud Pública, en el marco de la estrategia de Gestión Social Integral que se adelanta en convenio con la Secretaría de Integración Social.

Taller 1

El primer taller se llevó a cabo el lunes 28 de septiembre, en la sede social de la Cooperativa de Profesores de la Universidad Nacional de Colombia, bajo la coordinación

de Mario Hernández, por parte del Observatorio, y Claudia Naranjo, por parte de la SDS, con la participación de investigadores del Observatorio y de los referentes de los diagnósticos locales de todas las localidades.

El objetivo del taller era presentar los fundamentos teóricos y conceptuales del enfoque que ha desarrollado el Observatorio y conocer los avances de los diagnósticos locales para identificar mecanismos de interacción.

Según la agenda definida previamente, se presentaron los fundamentos conceptuales del Observatorio y se mostró su operacionalización por medio de algunos ejemplos de los indicadores desarrollados hasta el momento y del modelo de análisis de la Encuesta de Calidad de Vida (ECV)-2007, actualmente en desarrollo. En el mismo sentido, se escucharon los desarrollos de la información en el programa Salud a su Casa, de la georreferenciación de información en las localidades por parte de la Secretaría de Integración Social y los avances de los diagnósticos locales, a través del ejemplo de la localidad de Bosa. Se anexan las presentaciones utilizadas en el taller, en medio electrónico.

En conclusión, en este primer taller se encontró que existe una gran potencialidad en la información disponible, pero aún se encuentra de manera dispersa en el nivel local. Es difícil contrastar información entre grupos sociales que habitan el territorio local, aunque los desarrollos de la Secretaría de Integración Social aportan muchos elementos a una escala suficiente. No obstante, desarrollar plenamente el enfoque de equidad es un proceso de mediano plazo.

Taller 2

El segundo taller se llevó a cabo el día martes 6 de octubre de 2009, en la Alcaldía de Chapinero, bajo la coordinación de Mario Hernández y Claudia Naranjo, con la participación de funcionarios de las direcciones de Salud Pública y Planeación, y los grupos de trabajo de los diagnósticos locales.

El objetivo del taller era realizar un ejercicio práctico de análisis de un problema relevante de salud desde el enfoque de equidad. Se escogió la mortalidad materna, en el período 2003-2007. Se envió previamente una guía de trabajo para realizar el ejercicio, y se realizó

una contrastación de información cuantitativa y cualitativa sobre las desigualdades en la mortalidad materna. Aunque no todos los grupos de las localidades desarrollaron la guía, el ejercicio se realizó exitosamente, con el apoyo del grupo de mortalidad materna de la Dirección de Salud Pública.

En conclusión de este taller se reconoció la importancia de incorporar el enfoque de equidad en el análisis de problemas prioritarios de salud, aunque también se encontraron dificultades para realizar comparaciones de grupos de población según la posición social. Con frecuencia, se analizan los casos en detalle, pero se requiere una perspectiva poblacional y comparativa que sólo manejan algunos grupos de trabajo de los hospitales.

Actividades pendientes

Según lo convenido en las reuniones de preparación, se realizará, en primer lugar, una presentación y discusión de los resultados del análisis de la ECV-2007 general y por localidad, para tratar de incorporar algunos de ellos en la toma de decisiones locales.

En segundo lugar, se realizará la prueba piloto de la encuesta de equidad en una de las localidades con la participación del grupo de diagnóstico local y el apoyo de la Dirección de Salud Pública. Las fechas para estas dos actividades están por definir, por parte del grupo de coordinación.