

# LINEAMIENTOS ESTRATÉGICOS

para la gestión 2012/2016



# LINEAMIENTOS ESTRATÉGICOS PARA LA GESTIÓN 2012/2016

# Autoridades

Presidenta de la Nación  
Dra. Cristina Fernández de Kirchner

Jefe de Gabinete de Ministros  
Dr. Juan Manuel Abal Medina

Ministro de Salud de la Nación  
Dr. Juan Luis Manzur

Secretario de Coordinación  
Cdor. Eduardo Samuel Garvich

Secretario de Políticas, Regulación e Institutos  
Dr. Gabriel Eduardo Yedlin

Secretario de Promoción y Programas Sanitarios  
Dr. Máximo Andrés Diosque

Secretario de Determinantes de la Salud y Relaciones Sanitarias  
Dr. Eduardo Mario Bustos Villar

Coordinadora del Programa Nacional Municipios y Comunidades Saludables  
Lic. Laura Waynsztok

# Índice

Siglas	4
Presentación	5
I Contexto	6
II El Programa Nacional Municipios y Comunidades Saludables	8
III Estado de situación: los avances del Programa (2008/2011)	12
IV Orientaciones	14
V Líneas de acción	16
VI Apuestas estratégicas 2012/2016	18
VII Instrumentos	20
VIII Desarrollo de las apuestas estratégicas 2012/2016	21
Anexo: Descripción de los instrumentos	23

# Siglas

ASSL: Análisis de Situación de Salud Local

ATSC: Acuerdos Territoriales por la Salud Colectiva

MCS: Municipios y Comunidades Saludables

MSAL: Ministerio de Salud de la Nación Argentina

MTI: Mesa de Trabajo Intersectorial

ONG: Organización No Gubernamental

OSC: Organizaciones Sociales Comunitarias

PE: Protocolos Específicos

PNMCS: Programa Nacional Municipios y Comunidades Saludables

SSSL: Sala de Situación de Salud Local

---

## ■ Presentación

Desde el año 2001, la estrategia Municipios y Comunidades Saludables (MCS) creció entre los territorios locales y fue promovida desde el Gobierno Nacional para la implementación de políticas públicas saludables. La estrategia se expandió a través de la modalidad de red interinstitucional de municipios, visualizando progresivamente la necesidad de profundizar el compromiso rector del Estado Nacional y de integrar a los estados provinciales en dicho proceso.

En el año 2003, a través del Ministerio de Salud de la Nación (MSAL), la República Argentina adhirió a la estrategia Municipios y Comunidades Saludables, propuesta impulsada por la Organización Mundial de la Salud (OMS) y la Organización Panamericana de la Salud (OPS). En este escenario se constituyó en el ámbito del Ministerio de Salud de la Nación la Coordinación Operativa de la Red Argentina de Municipios y Comunidades Saludables (Resolución Ministerial Nro. 246/03), generando distintas iniciativas orientadas a la promoción de modos de vida saludables.

Posteriormente, para avanzar en definiciones más comprensivas e integrales de los problemas de salud se creó en el Ministerio de Salud de la Nación la Secretaría de Determinantes de la Salud y Relaciones Sanitarias. Tributaria de los principios de "Salud para Todos" y de "Atención Primaria de Salud", la promoción de la salud busca desde esta perspectiva estimular el desarrollo de intervenciones que, basadas en la evidencia disponible, mejoren las condiciones de vida y disminuyan las inequidades sanitarias, conforme las particularidades de cada territorio.

Con la finalidad de institucionalizar y dotar de mayor sustentabilidad a las acciones estatales, en el año 2008 Municipios y Comunidades Saludables se configura como Programa Nacional (Resolución Ministerial Nro. 1592/08) convirtiéndose en una plataforma para la construcción de una política de Estado orientada a disminuir las brechas de inequidad, afrontar los determinantes y condicionantes de la salud desde las particularidades territoriales y reconocer las singularidades y potencialidades de cada espacio local.

En una primera etapa (2008-2011), las acciones del Programa se orientaron a incorporar a los municipios, construir articulaciones interinstitucionales y avanzar en la conformación y el fortalecimiento de las Mesas de Trabajo Intersectorial para la elaboración de los Análisis de Situación de Salud y la implementación de acciones en consecuencia.

Habiendo recorrido este camino, vimos necesario actualizar las orientaciones programáticas que se presentan en esta propuesta de "Lineamientos Estratégicos para la Gestión 2012-2016" que pone el foco en la arena local buscando desarrollar entornos favorables a la promoción de la salud con base en la profundización de los compromisos entre los distintos niveles gubernamentales.

Congruente con las orientaciones de la política nacional, el Programa asume que la salud es un derecho humano, social y universal y, en tanto bien público, debe ser protegido por el Estado; asegurando los principios de justicia y equidad en la distribución de los recursos y buscando reconstruir los lazos de confianza, de respeto recíproco y solidaridad en el conjunto de la sociedad.

Quedan todos invitados a transitar juntos esta construcción de salud colectiva.

**Dr. Eduardo Bustos Villar**

Secretario de Determinantes de la Salud y Relaciones Sanitarias

---

## I · Contexto

### Las orientaciones de la política sanitaria

Desde mediados de la década del setenta se han producido significativos avances en la forma de conceptualizar el tratamiento de los problemas de salud. El modelo de la “Atención Primaria de la Salud” (1978 y 2005), la estrategia de los “Determinantes Sociales de la Salud” (2004 y 2008), la iniciativa de “Municipios, Ciudades y Comunidades Saludables” (1998 en adelante) y la propuesta de “Salud Urbana” (2008 y 2011) son antecedentes que expresan y completan los debates de las conferencias mundiales sobre promoción de la salud que tuvieron lugar desde mediados de los años ochenta.

Siguiendo el planteo propuesto desde la Carta de Ottawa (1986), la *promoción de la salud* es definida como el proceso que permite a las personas incrementar el control sobre los determinantes de la salud y, en consecuencia, mejorarla. Allí se identificaban tres estrategias:

- Abogar por la salud con el fin de crear las condiciones sanitarias esenciales.
- Facilitar que todas las personas puedan desarrollar su completo potencial de salud.
- Mediar a favor de la salud entre los distintos intereses encontrados en la sociedad.

Estas estrategias se apoyan en distintas áreas de acción prioritaria:

- Establecer una política pública saludable.
- Crear entornos que apoyen la salud.
- Fortalecer la acción comunitaria para la salud.
- Desarrollar las habilidades personales.
- Reorientar los servicios sanitarios.

Desde esta perspectiva, la promoción de la salud abarca tanto las acciones dirigidas directamente a fortalecer las habilidades y capacidades de los individuos, como aquellas orientadas a modificar relaciones que inciden en los condicionantes y determinantes de la salud.

Distintos fenómenos relativamente recientes exigen abordar en toda su complejidad la problemática urbana. La expansión de la frontera agrícola y la movilidad de la población entre regiones y países son dos fenómenos que redefinen los problemas de las ciudades y replantean los modos de configurar las fronteras de la acción estatal poniendo en el centro de la atención al territorio.

Desde distintas iniciativas, la política sanitaria nacional asume este desafío ejerciendo el rol de rectoría también en el campo de la promoción de la salud e impulsando cambios en los determinantes y condicionantes de la salud colectiva e individual.

### La fragmentación en las competencias sobre salud

Las condiciones en que se desenvuelve la vida de la población en el territorio nacional y la todavía disímil dotación de los servicios sociales pone en evidencia situaciones desiguales en el ejercicio efectivo de la ciudadanía.

Este escenario desafía doblemente a la política pública en tanto el sistema de salud en Argentina es objeto de una fuerte fragmentación derivada de la organización en tres subsectores (obras sociales, público y seguro privado) y de las múltiples jurisdicciones que intervienen (no siempre de manera coordinada) sobre un mismo territorio, con diferentes efectores, recursos y normas.

### El papel de los gobiernos locales

El territorio es entendido como el resultado de una relación dinámica en cuyo contexto se configuran los problemas y se forjan también las soluciones.

Desde esta perspectiva, el fortalecimiento de los entornos locales de promoción de la salud pone en el centro de la agenda nacional y provincial el desarrollo de capacidades institucionales en el nivel municipal y requiere atender a la institucionalización del trabajo intergubernamental en la elaboración de normas y acciones conjuntas.

Esto supone asumir un desarrollo progresivo en materia de asistencia técnica, capacitación, monitoreo y evaluación, que haga posible el diseño e implementación de políticas públicas eficaces y sustentables para enfrentar los determinantes y condicionantes de la salud en el territorio. Así, este enfoque busca promover el trabajo integral e intersectorial ante las expresiones particulares de los problemas en cada uno de los territorios.



---

## ■ II · El Programa Nacional Municipios y Comunidades Saludables

### El núcleo de las acciones: la promoción de la salud

La promoción de la salud moviliza un proceso político y social global que abarca tanto las acciones destinadas directamente a fortalecer las habilidades y capacidades de los individuos, como aquellas orientadas a modificar relaciones económicas, políticas y sociales que inciden en una particular configuración de los condicionantes y determinantes de la salud tanto colectiva como individual.

Así entendida, la promoción de la salud supone un cambio en las políticas públicas en sentido amplio: en la institucionalidad de sus reglas de juego, en las rutinas de trabajo de sus agentes y en las ideas desde las cuales se prefigura el futuro.

Las acciones tienen como actores al Estado nacional, provincial y municipal, junto con grupos de personas e instituciones próximas a la arena local (organizaciones sociales comunitarias y organizaciones no gubernamentales). Asimismo, están involucrados otros actores no estatales: medios de comunicación, empresas, productores agropecuarios, responsables de comercialización y empresas de servicios, entre otros.

### El territorio “en” y “de” la promoción

El territorio es el espacio donde se localizan los problemas y adquieren su singularidad. Asimismo, tiene una dimensión política en tanto es el escenario en el que se elaboran las soluciones.

Se trata de un escenario complejo en el que conviven relaciones de proximidad pero también las redes regionales, provinciales y globales. Así entendido, lo local y lo global son dos dimensiones que están “atrapadas” en simultáneo en un mismo espacio.

El territorio es entendido aquí como el resultado de una relación dinámica entre los componentes sociales (economía, cultura, instituciones, poderes) que expresan determinadas relaciones de poder. En él se articulan e integran las diferentes escalas de actores, jurisdicciones y problemas, alrededor de los cuales se inscriben las estrategias identitarias.

Actuar con perspectiva territorial supone asumir esa complejidad y desafiar a su construcción, delimitando la escala de intervención pertinente a los problemas identificados (barrial, municipal, intermunicipal, etc.).

### El gobierno local como actor principal

La decisión de intervenir desde una aproximación más compleja e integral sobre los determinantes y condicionantes de la salud, pone en el centro de la atención al gobierno local y a la institución municipal en su conjunto.

La singularidad de cada territorio desafía a los gobiernos locales a ejercer un rol de promotor del desarrollo económico y también social, que requiere del desarrollo de nuevas capacidades para poder liderar entramados complejos y dinámicos de actores.

Inspirado en el modelo de gestión por resultados y a través del sistema de acreditación, el Programa busca trabajar de manera progresiva desde instrumentos de asistencia técnica, capacitación, monitoreo y evaluación, para hacer posible el diseño y la puesta en marcha e implementación de políticas municipales orientadas a la promoción de la salud.

### El enfoque de los determinantes y condicionantes de la salud

Los factores estructurales y las condiciones de vida en su conjunto constituyen los determinantes y condicionantes de la salud, causa de la mayor parte de las desigualdades sanitarias.

Esta perspectiva busca orientar las acciones sobre los distintos factores que inciden sobre los individuos, las organizaciones y el territorio como “determinantes y condicionantes de la salud”.

El Programa Nacional Municipios y Comunidades Saludables (PNMCS) plantea trabajar sobre las siguientes variables:

El fin último es identificar las brechas de inequidad existentes en el territorio, ponderar la incidencia de los distintos factores en cada una de las dimensiones, diseñar políticas públicas y llevar a cabo las articulaciones institucionales necesarias para posibilitar su reducción.

La integralidad del trabajo sobre los determinantes y condicionantes de la salud supone recuperar tanto en la definición del problema como en las acciones de promoción de la salud, las múltiples causas que configuran la situación de salud de la población, adecuando las respuestas a esa complejidad.



Fuente: elaboración propia. Coordinación del PNMCS

## Objetivos

1. Modificar los factores que determinan y condicionan negativamente la situación actual de salud colectiva y desarrollar aquellos que inciden en ella positivamente, para reducir las brechas de inequidad existentes.
2. Promover y fortalecer en los municipios el desarrollo de políticas de prevención y promoción que afronten de manera integral los determinantes y condicionantes de la salud.
3. Fortalecer las capacidades institucionales de las provincias para gestionar políticas de prevención de la enfermedad y promoción de la salud, de manera conjunta con los municipios.

## Ambito institucional

Secretaría de Determinantes de la Salud y Relaciones Sanitarias del Ministerio de Salud de la Nación.

## Ciclo de vida del Programa

El tránsito desde “Municipio Adherente” hasta “Municipio Saludable” implica avances en la calidad de los procesos de gestión en salud, en el desarrollo de capacidades institucionales en el nivel local y en la sustentabilidad de políticas públicas sanitarias integrales y equitativas.

El ciclo comienza con el ingreso al Programa como Municipio Adherente, continúa con la consolidación en el Programa como Municipio Titular y se profundiza a través de la Acreditación en el Programa como Municipio Responsable y como Municipio Saludable.

Su objetivo es profundizar la acción pública en salud a partir de un trabajo integral sobre los determinantes y condicionantes de la salud, mejorando la institucionalidad y sustentabilidad de las relaciones interjurisdiccionales.

Dicho proceso se formaliza en cuatro fases:

**Municipio Adherente:** Es aquel que se compromete a trabajar por la mejora de la salud de su comunidad en el marco del Programa a través de una “Nota de intención” del Intendente Municipal o Presidente Comunal junto con la participación de actores sociales, organizaciones e instituciones locales a través de un “Acta Compromiso”.

**Municipio Titular:** Es aquel que designa un Referente de contraparte, tiene conformada una Mesa de Trabajo Intersectorial (MTI) y ha recibido capacitación en los contenidos básicos del Programa. A partir de este momento está en condiciones de suscribir el Acuerdo Territorial por la Salud Colectiva (ATSC).

**Municipio Responsable:** Es aquel que, partiendo de un conocimiento sistemático y consensuado acerca de la problemática de salud en relación con los cuatro campos de los determinantes y condicionantes expresado en el Análisis de Situación de Salud Local (ASSL), tiene en funcionamiento la Sala de Situación de Salud Local (SSSL) e implementó proyectos en las distintas dimensiones de los determinantes y condicionantes.

**Municipio Saludable:** Es aquel que obtuvo resultados positivos en la modificación de los factores que determinan y condicionan negativamente la situación de salud colectiva en los cuatro campos de los determinantes y condicionantes de la salud y redujo las brechas de inequidad identificadas.

## El carácter vertebrador del sistema de Acreditación

El Programa propone un proceso de acreditación a municipios y comunas, orientado a evaluar y mejorar el desarrollo de las políticas locales de prevención y promoción de la salud con eje en los determinantes sociales de la salud.

Se sustenta en la necesidad de encontrar “marcas” e “hitos” que hablen de cambios necesarios en la modalidad de gestión, para identificar las “huellas” desde donde proponer procesos de mejora.

El sistema de acreditación busca incentivar en los municipios un proceso de mejora continua orientado a:

- i. Desarrollar políticas de prevención de la enfermedad y promoción de la salud en la perspectiva de los determinantes sociales, desde las particularidades de cada territorio.
- ii. Fortalecer un modelo de articulación interjurisdiccional basado en los resultados.
- iii. Promover el desarrollo y fortalecer las capacidades institucionales de los municipios para la gestión en salud.
- iv. Promover el desarrollo y la sostenibilidad de alianzas estratégicas.
- v. Desarrollar una “cultura” de la evaluación que permita proyectar el futuro a partir de un Análisis de Situación de Salud Local (ASSL) con base a datos cualitativos y cuantitativos.

El proceso de acreditación es liderado por el Intendente Municipal o Presidente Comunal quien es responsable de convocar a los actores, instituciones y organizaciones locales.

Partiendo de la Autoevaluación y con una posterior Evaluación externa a cargo de expertos, se busca dar cuenta de los avances y dificultades de los municipios en el desarrollo de políticas locales. La Certificación de la acreditación lograda es competencia del Ministerio de Salud de la Nación con base a los resultados de las instancias nombradas.

## III · Estado de situación: los avances del Programa (2008/2011)<sup>1</sup>

### 1. Ampliación de municipios adherentes y titulares

Los municipios miembros del Programa expresan en esta decisión su compromiso con la prevención de la enfermedad y la promoción de la salud.

38,5% de los municipios (854) del país se encuadran en el Programa  
Adherentes: 369 | Titulares: 485

### 2. Avance en el conocimiento colectivo acerca de la situación de salud

El conocimiento de los actores provinciales y locales se amplió tanto en las temáticas como en los instrumentos para comprender y actuar sobre los problemas. En el primer sentido, se inscriben las jornadas de capacitación en temáticas específicas de interés para las provincias y localidades.

En relación con los instrumentos, se realizaron distintas jornadas orientadas a fortalecer las capacidades para la recolección de datos, su análisis y la identificación de los problemas, momentos que se organizan en el Análisis de Situación de Salud Local (ASSL).

Asimismo, se cuenta con distintos instrumentos de gestión que promueven y apoyan el trabajo colectivo para conocer la situación de salud de la población.

136 municipios con ASSL | 320 Jornadas de Capacitación

### 3. Institucionalización de los acuerdos intergubernamentales

Los acuerdos suscriptos (Convenios Marco, Acuerdos Territoriales por la Salud Colectiva y sus Protocolos Específicos) expresan el compromiso entre distintos niveles de gobierno y especifican un curso de acción conjunta en promoción de la salud desde la perspectiva de los determinantes y condicionantes de la salud.

23 Convenios Marco provinciales | 215 ATSC y Protocolos Específicos | suscriptos

### 4. Fortalecimiento de capacidades en los municipios y experiencia en el desarrollo de proyectos

El trabajo conjunto entre distintos sectores (salud, educación, trabajo, desarrollo social, ambiente, cultura, por citar sólo algunos), niveles de gobierno y otros actores sociales, ha sido fuente de un aprendizaje colectivo que se expresó en acciones concretas a través de la ejecución de proyectos locales de promoción de la salud.

423 Proyectos municipales financiados | \$ 10.679.000 invertidos en proyectos municipales

<sup>1</sup> Los datos de avance corresponden al mes de diciembre de 2011.

## 5. Fortalecimiento de capacidades en las provincias

El papel de las provincias a través de sus equipos provinciales es cada vez más activo. Se destaca la designación de los referentes provinciales, el establecimiento de espacios de trabajo y, en algunos casos, la asignación presupuestaria.

19 proyectos provinciales financiados

## 6. Desarrollo de acciones de fortalecimiento institucional

Esta nueva etapa encuentra distintos instrumentos de trabajo orientados al fortalecimiento institucional: aulas virtuales para desarrollo de ASSL, SSSL y para la Formulación de Proyectos hacia Responsables; cursos virtuales de capacitación; la plataforma web y el boletín institucional como espacios de intercambio específico para la implementación del Programa.

9 aulas virtuales provinciales activas | 251 municipios participan en aulas virtuales  
Publicación de experiencias, página web y Facebook, boletines virtuales

---

## IV · Orientaciones

### Desarrollo y fortalecimiento del rol de rectoría del Ministerio Nacional en la promoción de la salud

Trabajar en pos de la “promoción de la salud” implica impulsar un cambio en las políticas públicas en sentido amplio, involucrando aspectos institucionales, el modo de trabajo de los actores gubernamentales y de la sociedad, así como también las visiones desde las que prefiguran el futuro de una comunidad.

En ese contexto, desarrollar y fortalecer el rol de rectoría del Ministerio de Salud de la Nación supone promover la modificación de las relaciones económicas, políticas y sociales que configuran los condicionantes y determinantes de la salud, tanto colectiva como individual.

La organización federal y la heterogeneidad de los procesos de descentralización, sumados a la diversidad geográfica, cultural y demográfica, hacen del territorio nacional un campo diverso que exige re pensar esta orientación general, en cada uno de los escenarios de manera conjunta con los gobiernos provinciales y con cada gobierno municipal.

El ejercicio del rol de rectoría supone una orientación activa de procesos y la generación de debates fortaleciendo capacidades, identificando problemas, direccionando el financiamiento y orientando las prácticas hacia la ejecución de acciones eficaces para resolverlos.

### Concertar compromisos de gestión

Distintos instrumentos de articulación interinstitucional (nación, provincias y municipios) buscan vincular y comprometer a los niveles gubernamentales en la ejecución de metas y acciones para alcanzar las apuestas estratégicas que se propone el Programa.

Esta aproximación supone trascender el clásico modelo de jerarquía, avanzando hacia la construcción de relaciones basadas en los resultados.

Los instrumentos de articulación intergubernamental que dispone el Programa institucionalizan estos compromisos y co-reponsabilizan a los distintos niveles en el cumplimiento de los acuerdos, tanto en relación con los procesos involucrados como con los resultados en la gestión y en la salud de la población.

### Transversalizar las intervenciones verticales

La historia de las políticas de salud se refleja en los modos de gestión estatal; innumerable cantidad de programas y financiamientos se orientan desde la nación y la provincia hacia un mismo sujeto: la población en el territorio. En este sentido, este Programa asume el desafío de la negociación y concertación en el contexto de un entramado complejo de políticas y actores para alcanzar acuerdos que se cristalicen en políticas saludables.

La acción de gobierno se libra en dos planos estrechamente vinculados. Por una parte, promueve el diálogo y el trabajo intergubernamental para construir agendas locales y, por otra, orienta -- en función de ellas -- el

trabajo hacia el interior del Ministerio nacional articulando los programas verticales desde la singularidad inherente a los procesos horizontales.

### Desarrollo de las condiciones para la promoción de la salud

La Nación, las provincias y los municipios son responsables en esta propuesta de generar e implementar políticas para modificar las condiciones de los entornos locales hacia una mejora en la salud de las personas y las comunidades.

Se trata de condiciones que son particulares en cada territorio y están históricamente determinadas, de modo que el principal desafío reside en actuar desde el Estado sobre un sistema que está vivo y es diverso. La acción estatal en este campo debe ser:

- Sostenible, desde articulaciones intergubernamentales institucionalizadas.
- Participativa, involucrando a las organizaciones sociales comunitarias y organizaciones no gubernamentales ampliando la esfera pública.
- Generar co responsabilidad sobre lo público, entre nación, provincia, municipio y organizaciones.
- Favorecer la intersectorialidad, entre salud y otros sectores de políticas (educación, trabajo, desarrollo social, infraestructura).

La Mesa de Trabajo Intersectorial (MTI) es un lugar privilegiado donde desarrollar estos cambios. Se trata de un espacio de trabajo en el que participan los distintos sectores y actores de la comunidad comprometidos en el desarrollo de políticas públicas orientadas a actuar sobre los determinantes y condicionantes de la salud.



---

## V · Líneas de acción

### Sensibilización:

Orientada a difundir los lineamientos estratégicos del Programa, informar y comprometer a los actores gubernamentales y de la sociedad acerca de su alcance y características.

### Capacitación y asistencia técnica:

Difundir la perspectiva de los determinantes y condicionantes de la salud prioritarios para el Programa. Fortalecer el trabajo de las Mesas de Trabajo Intersectorial y desarrollar capacidades para la gestión de estrategias integrales y participativas.

Desarrollar competencias para la elaboración del Análisis de Situación de Salud Local (ASSL), la puesta en marcha y sostenimiento de la Sala de Situación de Salud Local (SSSL) y la formulación de proyectos de prevención de la enfermedad y promoción de la salud.

Acompañar y fortalecer los procesos de trabajo e implementación del Programa en cada municipio.

### Apoyo técnico y financiero para la implementación de proyectos:

Apoyar el desarrollo de proyectos locales de promoción de la salud y prevención de la enfermedad.

### Monitoreo y evaluación del desarrollo del Programa en cada municipio:

El Programa es objeto de un proceso permanente de monitoreo y evaluación en todas las instancias comprometidas en su desarrollo. Los resultados son comunicados y compartidos con los actores responsables de su gestión, con el objeto de darlos a conocer e introducir las modificaciones que se estimen oportunas.

### Proceso de Acreditación:

La acreditación en el PNMCS comprende un conjunto de procesos a través de los cuales se obtiene un reconocimiento formal de la capacidad institucional del municipio para avanzar de manera continua y sustentable hacia la mejora de la gestión de salud en el nivel local.

El proceso de acreditación cobra relevancia en tanto busca apoyar y guiar a los integrantes de la Mesa de Trabajo Intersectorial, así como incentivar a las autoridades municipales para iniciar y mantener acciones orientadas hacia el mejoramiento de sus capacidades de gestión por resultados en salud, profundizando su compromiso hacia la construcción de un Municipio Responsable.

### Fortalecimiento de las articulaciones intergubernamentales e intersectoriales:

Refiere a las relaciones que se establecen entre los municipios, las provincias y la Nación y que se institucionalizan a través de los Acuerdos Territoriales por la Salud Colectiva (ATSC). Asimismo comprende la promoción para el trabajo en redes intermunicipales.

### Integración de las acciones del Ministerio de Salud de la Nación en el territorio:

La construcción concertada de una agenda local, define “de abajo hacia arriba” el vector de articulación de las áreas y los programas del Ministerio Nacional.

### Comunicación:

Entendida como proceso de diálogo, intercambio y aprendizaje para lograr modificar conductas que condicionen negativamente la salud de cada población en particular, busca difundir información y alentar a la comunidad en la participación de la toma de decisiones que impacten positivamente sobre su salud.

Promueve a su vez el intercambio de experiencias entre los municipios.

### Investigación y generación de evidencia en promoción de la salud:

Las acciones de promoción de la salud deben ser costo-efectivas y estar fundadas en evidencias.

Para ello, se sistematiza y promueve la realización de investigaciones sobre casos nacionales e internacionales que permiten identificar aquellas acciones de promoción de la salud eficaces para mejorar las condiciones de salud en términos de los “resultados sociales y de salud”, los “resultados intermedios de salud” que representan los determinantes sociales y los “resultados de promoción de la salud”.

Dichos aportes deben -- en simultáneo -- valorar los resultados de las acciones al tiempo que comprender los procesos; esto permite analizar cada iniciativa, considerando su pertinencia y condiciones de adaptación a cada contexto en particular.

---

## ■ IV · Apuestas estratégicas 2012/2016

### APUESTA ESTRATÉGICA 1

#### Municipios sensibilizados en promoción de la salud

Esta apuesta tiene como destinatarios a todos los municipios del país.

Busca lograr que los decisores y otros actores locales conozcan los lineamientos del Programa y se comprometan para mejorar la salud de su comunidad formalizando el compromiso de trabajo conjunto a través de la conformación y participación en la Mesa de Trabajo Intersectorial (MTI).

### APUESTA ESTRATÉGICA 2

#### La promoción de la salud incorporada a la agenda local

Tiene por destinatarios aquellos municipios que suscribieron los Acuerdos Territoriales por la Salud Colectiva.

Se trata de una de las apuestas más importantes para este periodo que cuenta con distintos instrumentos y dispositivos de intervención desde la Coordinación Nacional del Programa.

Con ella se busca generar procesos político-institucionales orientados a incorporar la promoción de la salud en la agenda local a través de la realización del Análisis de Situación de Salud Local (ASSL), la puesta en marcha y actualización de la Sala de Situación de Salud Locales (SSSL) y el sostenimiento de procesos participativos en el análisis de los problemas de salud de la comunidad.

Se presta particular atención a la incorporación de los equipos de los servicios de salud en la producción y reflexión acerca de la información e identificación de los problemas, para la elaboración de proyectos locales basados en datos de salud.

### APUESTA ESTRATÉGICA 3

#### Desarrollo de entornos locales favorecedores de la promoción de la salud

Esta apuesta tiene como destinatarios aquellos Municipios Titulares que están trabajando para avanzar en la acreditación hacia Municipio Responsable.

Se orienta a promover la aprobación de normativa y el desarrollo de acciones y proyectos de promoción que aborden distintas dimensiones de los determinantes y condicionantes de la salud, con participación social y articulación intersectorial. En simultáneo, busca desarrollar y fortalecer capacidades institucionales para el diseño e implementación de políticas públicas orientadas a la promoción de la salud.

Asimismo, busca lograr el involucramiento de los equipos en el nivel de los servicios para el diseño y la ejecución de los proyectos locales de promoción de la salud.

## APUESTA ESTRATÉGICA 4

### Las orientaciones del Programa Municipios y Comunidades Saludables incorporadas en las agendas provinciales

Esta apuesta está destinada a aquellas provincias que suscribieron el Convenio Marco.

Desde esta apuesta se busca promover acciones en dos planos: en las relaciones intra e intersectoriales en el nivel provincial, y en las relaciones interjurisdiccionales con los municipios.

En el primero, impulsar la integración de políticas socio-sanitarias provinciales para apoyar y fortalecer las actividades de las Mesas de Trabajo Intersectoriales en el desarrollo de estrategias de promoción de la salud.

En el segundo, acompañar a los municipios en el desarrollo de las acciones previstas en el proceso de acreditación en el marco del Programa impulsando actividades de prevención de la enfermedad y promoción de la salud, así como jerarquizando la promoción de la salud en la práctica de los servicios desde las articulaciones intra e intersectoriales.

## VII · Instrumentos<sup>2</sup>

Para alcanzar estas apuestas estratégicas, el Programa cuenta con distintos instrumentos orientados a promover y apoyar el desarrollo de acciones, así como a regular y organizar las relaciones entre los actores participantes.

### Articulación intergubernamental: institucionaliza las articulaciones entre niveles de gobierno

- Convenio Marco provincial
- Acuerdos Territoriales por la Salud Colectiva (ATSC) y sus Protocolos Específicos
- Jornadas nacionales, provinciales y municipales

### Inteligencia sanitaria: favorece la utilización de la información para la toma de decisiones

- Análisis de Situación de Salud Local (ASSL)
- Sala de Situación de Salud Local (SSSL)
- Acreditación (instrumento vertebrador)

### Planificación: organiza las decisiones para plasmarlas en políticas públicas

- Identificación de estrategias de promoción basadas en evidencias
- Formulación de proyectos locales de promoción de la salud

### Intervención: promueve el desarrollo y fortalecimiento de capacidades para la gestión

- Apoyo técnico y financiero para proyectos municipales

### Fortalecimiento institucional: apoya el desarrollo de acciones de promoción de la salud

- Aulas virtuales para desarrollar el ASSL, la SSSL y la formulación de proyectos
- Cursos de "formación continua" en herramientas de gestión
- Financiamiento de actividades de fortalecimiento del nivel provincial de gestión
- Financiamiento de actividades de fortalecimiento de la Mesa de Trabajo Intersectorial local
- Talleres y capacitaciones con los equipos locales

<sup>2</sup>En el Anexo 1 se presenta una breve descripción de los Instrumentos.

## VIII · Desarrollo de las apuestas estratégicas 2012/2016

### Apuesta estratégica 1: Municipios sensibilizados en promoción de la salud

**Destinatarios:** Todos los municipios del país

#### 2012 Situación inicial

- Total municipios bajo Programa: 854
- Municipios Adherentes: 369
- Municipios Titulares: 485

#### 2016 Resultados

Total municipios bajo Programa: 70% de los municipios del país

#### Líneas de acción:

- Sensibilización
- Comunicación
- Fortalecimiento de las articulaciones intergubernamentales e intersectoriales

#### Instrumentos:

- Convenio marco provincial
- Financiamiento de actividades para el fortalecimiento del nivel provincial de gestión
- Jornadas

### Apuesta estratégica 2: La promoción de la salud incorporada a la agenda local

**Destinatarios:** Municipios que suscribieron el ATSC

#### 2012 Situación inicial

- Municipios Titulares suscribieron el ATSC: 215
- Municipios en proceso de avance en la elaboración de ASSL y SSSL o finalizados: 136

#### 2016 Resultados

- 500 municipios financiados con actividades de fortalecimiento de MTI
- 200 municipios acreditando como Responsables

#### Líneas de acción:

- Capacitación y asistencia técnica
- Monitoreo y evaluación del desarrollo del Programa en cada municipio
- Fortalecimiento de las articulaciones intergubernamentales e intersectoriales
- Comunicación

#### Instrumentos:

- Acuerdos Territoriales por la Salud Colectiva (ATSC) y Protocolos Específicos
- ASSL
- SSSL
- Financiamiento de actividades de fortalecimiento de las Mesas de Trabajo Intersectoriales
- Aulas virtuales para el desarrollo de ASSL y SSSL
- Acreditación (instrumento vertebrador)
- Jornadas

### Apuesta estratégica 3: Desarrollo de entornos locales favorecedores de la promoción de la salud

**Destinatarios:** Municipios Titulares camino a Responsables

#### 2012 Situación inicial

423 proyectos financiados

#### 2016 Resultados

280 proyectos financiados

#### Líneas de acción:

- Capacitación y asistencia técnica
- Apoyo financiero a la implementación de proyectos
- Monitoreo y evaluación del Programa en cada municipio
- Integración de las acciones del Ministerio de Salud de la Nación en el territorio
- Comunicación

#### Instrumentos:

- Protocolos Específicos
- Identificación de estrategias de promoción basadas en evidencias
- Aulas virtuales para la formulación de proyectos
- Formulación de proyectos
- Financiamiento de proyectos municipales
- Acreditación (instrumento vertebrador)
- Jornadas

### Apuesta estratégica 4: Las orientaciones del Programa Municipios y Comunidades Saludables incorporadas en las agendas provinciales

**Destinatarios:** Provincias que suscribieron al Convenio Marco

#### 2012 Situación inicial

- 23 provincias suscribieron el Convenio Marco provincial
- 19 provincias recibieron financiamiento para proyectos provinciales

#### 2016 Resultados

- 24 provincias con proyectos de fortalecimiento del nivel provincial del programa
- Equipo de MCS conformado
- Estrategias regulares de sensibilización y acompañamiento en el desarrollo de los ASSL y SSSL
- Mecanismos que institucionalicen en la provincia las alianzas sectoriales y extra sectoriales para la promoción de la salud en los municipios y la provisión de información regular a las SSSL
- Plan Provincial de MCS

#### Líneas de acción:

- Capacitación y asistencia técnica
- Apoyo al fortalecimiento de las articulaciones intergubernamentales e intersectoriales
- Comunicación

#### Instrumentos:

- Convenio Marco provincial
- Financiamiento de actividades de fortalecimiento del nivel provincial de gestión
- Jornadas

---

# Anexo

## Descripción de los instrumentos

### ARTICULACIÓN INTERGUBERNAMENTAL

#### Convenio Marco provincial

La Nación firma convenios marco con las provincias a los efectos de promover la participación de las instancias provinciales en el desarrollo del Programa en el territorio.

Estos convenios son suscriptos por el/la Ministro/a de Salud de la Nación y el/la Ministro/a de la cartera sanitaria provincial.

En estos, las partes se comprometen a:

- a. Promover convenios entre la Nación, la provincia y los municipios.
- b. Articular de manera efectiva programas nacionales y provinciales que resulten relevantes para la generación de políticas que intervengan sobre los determinantes de la salud en los municipios.
- c. Brindar asistencia técnica a los municipios bajo Programa.

#### Acuerdos Territoriales por la Salud Colectiva (ATSC)

Son compromisos de actuación intergubernamental para llevar adelante actividades conjuntas orientadas a intervenir sobre los determinantes y condicionantes de la salud de la población.

#### Protocolos Específicos

Se suscriben en el marco de los ATSC y especifican la contribución de cada una de las partes; las acciones y/o proyectos a desarrollar en cada periodo para el trabajo sobre los determinantes de la salud priorizados por el Programa; su alcance territorial y temporal; y los mecanismos de monitoreo y seguimiento.

#### Jornadas nacionales, provinciales y municipales

Se trata de espacios de encuentro, intercambio, fortalecimiento y capacitación a y entre municipios y comunas. Con distintos objetivos particulares, se realizan jornadas nacionales, regionales, provinciales y municipales.

### INTELIGENCIA SANITARIA

#### Análisis de Situación de Salud Local (ASSL)

Es una descripción y análisis de los problemas y las necesidades comprendidas en los determinantes y condicionantes de la salud, y de las acciones que desde las políticas públicas vienen desarrollándose para su intervención. Es un análisis integral y comprensivo de los distintos factores que inciden sobre los individuos, las organi-



zaciones y el territorio como “determinantes y condicionantes de la salud”: sistema y servicios de salud; modos de vida; salud ambiental; y socioeconómicos.

El ASSL se basa en hechos cotejables desde fuentes confiables y válidas, aunque también las pone en diálogo con las percepciones de los actores. Se vale de estudios sociales y epidemiológicos que se integran al análisis para la reflexión crítica y la discusión por actores de distintos perfiles y experiencias.

Refiere a la recolección, lectura e interpretación de la información para la toma de decisiones. Es un relato colectivo que tiene tres atributos: es orgánico (ya que permite establecer relaciones complejas); útil para la acción (puesto que de él deben derivarse acciones y proyectos) y está fundado en datos (lo cual permite validarse externamente y ser evaluable).

### Sala de Situación de Salud Local (SSSL)

Es un espacio físico y virtual, donde la información en salud es analizada sistemáticamente por los decisores políticos locales y también por un equipo de trabajo para caracterizar la situación de salud de la población. Busca conformar un espacio de encuentro para el debate sanitario, y así constituirse en el espacio de reunión de la Mesa de Trabajo Intersectorial.

La información es presentada y difundida en diversos formatos (tablas, gráficos, mapas, documentos técnicos e informes estratégicos) para tomar decisiones basadas en evidencias.

De este modo, la SSSL se convierte en un instrumento 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.

Para avanzar en la acreditación hacia la fase de Municipio Responsable, el municipio pondrá en marcha una SSSL que permitirá enriquecer con mejor información, las decisiones políticas sobre salud y calidad de vida de la comunidad.

### Acreditación

El Programa cuenta con una metodología estandarizada para acompañar el proceso de acreditación que está organizado en tres momentos:

- Autoevaluación: es un ejercicio de diagnóstico y de monitoreo realizado por el Municipio en el seno de la Mesa de Trabajo Intersectorial (MTI), como una instancia de construcción de conocimiento y aprendizaje colectivos. Es un momento en el cual se revisa el camino recorrido por el municipio y se analiza el estado de avance en que se encuentra la gestión del Programa, comparando el estado alcanzado por el Municipio con los estándares de calidad definidos por el Programa.
- Evaluación Externa: la Coordinación Nacional del Programa convoca e involucra a equipos externos con experiencia y capacidad en la temática, a fin de generar información significativa y brindar una supervisión capacitante al municipio.
- Certificación: Luego de las instancias de Autoevaluación y Evaluación Externa, tiene lugar una devolución

al municipio por parte de la Coordinación Nacional del PNMCS (Intendente, Referente Municipal del Programa y miembros de la/s MTI).

La valoración de los resultados alcanzados es cuantitativa y cualitativa. Una vez cumplido el procedimiento administrativo, se informa al municipio y posteriormente se hará público el nivel de acreditación alcanzado.

## PLANIFICACIÓN

### Identificación de estrategias de promoción basadas en evidencias

Comprende la sistematización de conocimiento y la realización de investigaciones sobre casos nacionales e internacionales para identificar aquellas acciones de promoción de la salud eficaces para mejorar las condiciones de salud en términos de los “resultados sociales y de salud”, los “resultados intermedios de salud” que representan los determinantes sociales y los “resultados de promoción de la salud”.

### Formulación de proyectos

Los proyectos nutren la estrategia de planificación en un nivel micro y meso para convertir el análisis en acción.

La formulación de los proyectos locales de promoción de la salud es complementada con otras herramientas de fortalecimiento institucional.

## INTERVENCIÓN

### Apoyo técnico y financiero para proyectos

Se trata del apoyo financiero dirigido a los municipios que integran el Programa y logran avances sostenidos en las diferentes fases del ciclo de vida del mismo.

En estos casos, el Programa puede apoyar el desarrollo de proyectos de promoción de la salud para el logro de resultados en relación a los problemas identificados en el territorio.

## FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL

### Aulas virtuales para elaboración de ASSL, SSSL y planificación de proyectos

Se trata de espacios virtuales que acompañan la elaboración de los Análisis de Situación de Salud Locales (ASSL), las Salas de Situación de Salud Locales (SSSL) y la formulación de los proyectos de salud locales.

Tienen las siguientes funciones:

- a. Poner a disposición los documentos del Programa y los instrumentos metodológicos de apoyo.
- b. Facilitar el acercamiento de la información de los programas nacionales a los municipios.
- c. Organizar, promover y orientar los intercambios con los participantes del proceso (Nación, provincia,

municipios).

d. Difundir y compartir aprendizajes de las distintas experiencias de trabajo.

e. Facilitar el acceso oportuno a la información por parte de los municipios y las provincias, y organizar la tarea del equipo de la Coordinación Nacional del Programa (CNP).

f. Asistir técnicamente al relevamiento y análisis de información.

### Cursos de formación continua virtual en herramientas de gestión

Se trata de cuatro cursos virtuales que abordan aspectos críticos en el desarrollo de las capacidades institucionales, particularmente en el nivel local.

Están destinados a profesionales, técnicos y agentes municipales y miembros de las Mesas de Trabajo Intersectorial que participen del PNMCS.

Los cursos se corresponden con las siguientes temáticas:

- Hacia la formulación de proyectos
- Promoción de la salud en el ámbito local
- Comunicación y salud
- Negociación y resolución de conflictos

### Financiamiento de las actividades de fortalecimiento del nivel provincial de gestión del Programa

Pretende fortalecer la gestión del equipo provincial, desarrollar la promoción de la salud y brindar herramientas para el desarrollo del Programa en el territorio, e impulsar la integración de políticas sanitarias provinciales apoyando las actividades municipales.

Su objetivo es contribuir al cumplimiento de las metas anuales en cada provincia fortaleciendo las capacidades de gestión en salud.

En el plano de las relaciones intra e intersectoriales en el nivel provincial, se propone impulsar la integración de políticas socio-sanitarias provinciales para apoyar y fortalecer las actividades de las Mesas de Trabajo Intersectoriales en el desarrollo de estrategias de promoción de la salud.

En el plano de las relaciones interjurisdiccionales con los municipios, se propone acompañar a los equipos locales en el desarrollo de las acciones previstas en el proceso de acreditación en el marco del PNMCS, y promover actividades de prevención de la enfermedad y promoción de la salud.

### Financiamiento de las actividades de fortalecimiento de la Mesa de Trabajo Intersectorial

Pretende fortalecer la gestión de la MTI para el desarrollo del ASSL, impulsar la participación comunitaria y la acción intersectorial. Destinada a municipios que comienzan el proceso de acreditación hacia Responsable.

Su objetivo es fortalecer acciones de promoción de la salud y brindar herramientas de gestión, funcionamiento y sostenibilidad de las MTI.

Este instrumento prevé un conjunto de actividades con el apoyo financiero para alcanzar los siguientes resultados: presentación de la planificación de la MTI, presentación del ASSL y la elaboración de proyectos locales de intervención integral de los problemas identificados.

### Talleres con equipos de salud

Se trata de encuentros de trabajo orientados a promover la lectura de los datos socio sanitarios y epidemiológicos disponibles, propiciando el diseño de acciones conjuntas sobre temas en la complejidad y especificidad con que aparecen en el territorio.

Ministerio de Salud de la Nación  
Secretaría de Determinantes de la Salud y Relaciones Sanitarias  
Coordinación Nacional Programa Municipios y Comunidades Saludables

Avenida 9 de Julio 1925 · 8° piso · C1073ABA · Ciudad Autónoma de Buenos Aires  
Tel/Fax: (011) 4379-9309 · redmunisal@msal.gov.ar · [www.msal.gov.ar/municipios](http://www.msal.gov.ar/municipios)

