

Análisis multidimensional de las capacidades en salud ambiental del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible en Colombia¹

Multidimensional analysis of environmental health capabilities in the Ministry of Environment and Sustainable Development in Colombia

Carlos A. Agudelo Calderón¹, Juan C. García-Ubaque², Rocío Robledo-Martínez², Cesar A. García-Ubaque³ y Martha L. Vaca-Bohórquez⁴

1 Instituto de Salud Pública, Facultad de Medicina, Universidad Nacional de Colombia. Bogotá, Colombia. caagudelo@unal.edu.co

2 Facultad de Medicina, Universidad Nacional de Colombia. Bogotá, Colombia. jegarciau@unal.edu.co; rrobledom@unal.edu.co

3 Facultad Tecnológica, Universidad Distrital Francisco José de Caldas. Bogotá, Colombia. cagarciau@udistrital.edu.co

4 Consultora, Investigadora. ml.vaca68@uniandes.edu.co

Recibido 2 febrero 2016/Enviado para Modificación 9 marzo 2016/Aceptado 17 septiembre 2016

RESUMEN

Objetivos Realizar una aproximación al análisis multidimensional de las capacidades funcionales en salud ambiental del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, con base en el modelo del PNUD de interacciones entre problemas centrales y capacidades funcionales.

Método Se utilizaron como fuentes de información los resultados institucionales obtenidos por medio de encuestas, b) información de fuentes secundarias, proveniente de las CAR y las autoridades ambientales, sobre las políticas, estrategias, planes de acción, planes de gestión ambiental regional - PGAR, normativas, actividades y rendición de cuentas.

Resultados La consolidación de los resultados institucionales, con respecto a los problemas centrales y capacidades, muestran una heterogeneidad importante.

Conclusión El liderazgo público y el empoderamiento social, constituyen un círculo virtuoso que permite fortalecer las capacidades en proyectos de alto interés social. En el marco de este encadenamiento es posible fortalecer las otras capacidades como el logro de compromisos y las de tipo institucional y técnico (diseño

¹ El presente artículo es un resultado parcial del proyecto "Desarrollo de capacidades en salud ambiental del Ministerio de Ambiente y Desarrollo sostenible y las Autoridades Ambientales", realizado por medio del Contrato Interadministrativo No.478 de 2015, entre el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y la Facultad de Medicina-Instituto de Salud Pública, Universidad Nacional de Colombia y financiado por el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible

de políticas, implementación, evaluación, etc.). Se presentan tres alternativas que permiten la implementación de capacidades en salud ambiental.

Palabras Clave: Salud ambiental, liderazgo, construcción de capacidades, desarrollo de la comunidad (*fuentes: DeCS, BIREME*).

ABSTRACT

Objectives To approach the multidimensional analysis of functional capacities in environmental health in the Ministry of Environment and Sustainable Development, based on the UNDP model of interactions between central problems and functional capabilities.

Method Individual institutional results obtained through surveys and information from secondary sources, CAR (Autonomous Regional Corporations) and environmental authorities on policies, strategies, action plans, regional environmental management plans, regulations, activities, and accountabilities related to environmental health during the period 2012-2015 were used as sources of information.

Results The consolidation of results per corporation about core issues and functional capabilities, in terms of the level of response, shows a significant heterogeneity.

Conclusions Public leadership and social empowerment constitute a virtuous circle that allows strengthening capacities in projects of high social interest. Moreover, other capacities such as achieving commitments and institutional and technical capacities (policy design, implementation, evaluation, etc.) can be strengthened as well. Three alternatives for environmental health capabilities implementation have been proposed.

Key Words: Environmental health, leadership, capacity building, community development (*source: MeSH, NLM*).

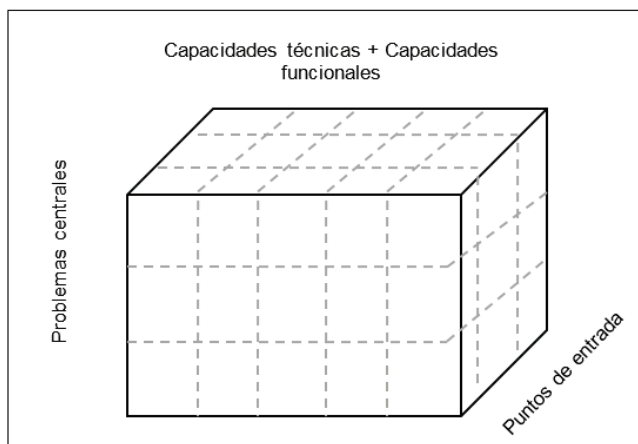
El proceso que se requiere para que un grupo social o una comunidad pueda alcanzar de manera colectiva y sostenible, una serie de objetivos o logros con los que se ha comprometido, no solo dependen del apoyo financiero o técnico que puedan recibir, sino que precisa del desarrollo de capacidades tanto de tipo individual, organizacional y social que involucren leyes, estrategias, políticas, procesos de apoyo, organizaciones que funcionen correctamente y poblaciones educadas y calificadas. Estos cimientos son necesarios para planificar, implementar y revisar sus estrategias de desarrollo tanto en el ámbito nacional como local (1,2).

El concepto de desarrollo de capacidades se ha convertido en una prioridad explícita dentro de las actividades que desarrolla la Organización de Naciones Unidas ONU (3) y trabaja bajo el supuesto de que el desarrollo sostenible de una sociedad involucra su progreso social, su crecimiento económico, la protección del medio ambiente. El objetivo es lograr desarrollo sostenible y el mejoramiento de capacidades es el medio para alcanzarlo.

El marco para el diagnóstico de capacidades del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD (4) consta de tres ejes: Puntos de entrada, Problemas centrales y Capacidades funcionales y técnicas.

En la Figura 1 se aprecia la interacción entre los tres ejes que componen el marco del PNUD para el diagnóstico de capacidades.

Figura 1. Marco para el diagnóstico de capacidades del PNUD.



Fuente (1)

En las Figuras 2 a 4, se presentan los componentes de cada uno de los ejes del Marco para el diagnóstico de capacidades del PNUD.

Figura 2. Problemas centrales del Marco para el diagnóstico de capacidades del PNUD

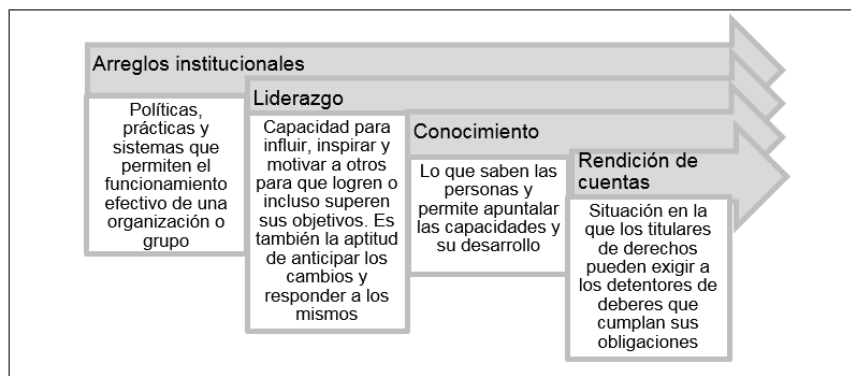
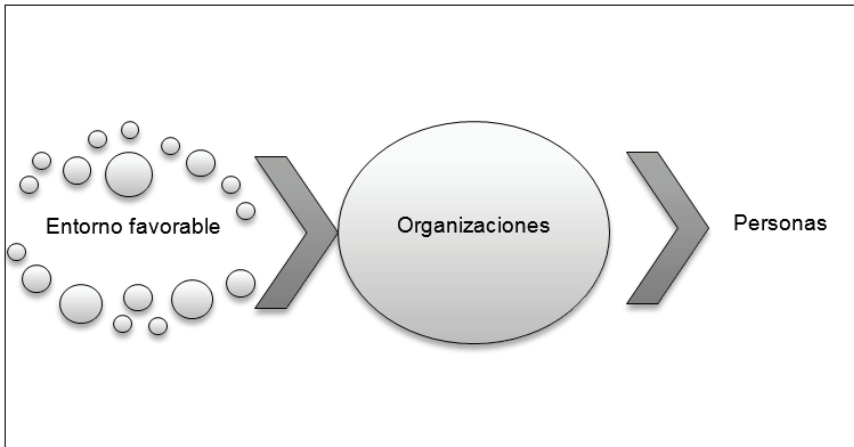
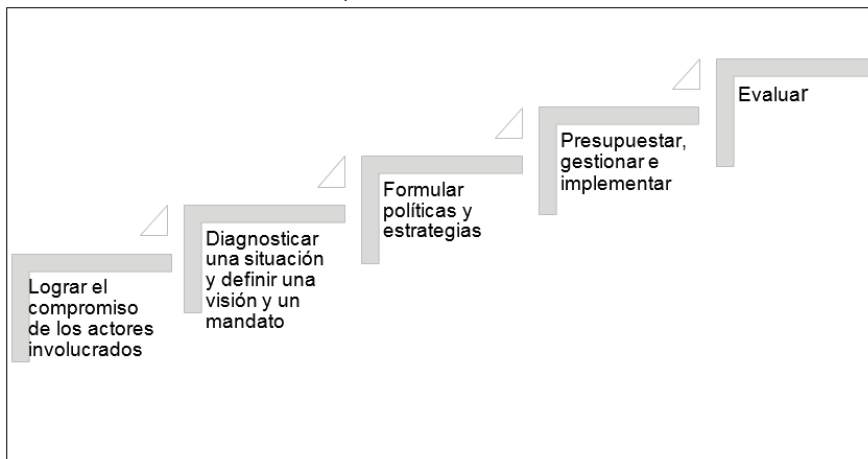


Figura 3. Puntos de entrada del Marco para el diagnóstico de capacidades del PNUD



Fuente: Los autores

Figura 4. Capacidades funcionales y técnicas del Marco para el diagnóstico de capacidades del PNUD



Fuente: Los autores

El objetivo del estudio fue realizar una aproximación al análisis multidimensional de las capacidades funcionales en salud ambiental del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, con base en el modelo del PNUD de interacciones entre problemas centrales y capacidades funcionales.

METODOLOGÍA

Para este caso particular, se estableció que las capacidades deseadas en salud ambiental corresponden a las que están atadas a la experiencia, que fueron definidas como un modelo que responde a los objetivos y estrategias del plan de acción de la Política integral de salud ambiental-PISA (5) y a las responsabilidades institucionales asignadas normativamente (6).

Para la recolección de información, conducente al análisis multidimensional de las capacidades funcionales en salud ambiental, se utilizaron los métodos de revisión documental, entrevista dirigida en aspectos clave y una encuesta comentada (7). Se seleccionaron 84 entidades a las cuales se les aplicó la encuesta de manera personalizada. Se obtuvo información completa de 76 instituciones (Tabla 1).

Tabla 1. Instituciones participantes en la encuesta.

Instituciones encuestadas	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje acumulado
Alcaldía	22	28,9	28,9
CAR	32	42,2	71,1
Gobernación	22	28,9	100,0
TOTAL	76	100,0	

Las capacidades funcionales actuales en salud ambiental se valoraron examinando cómo aplican a cada problema central. En cada una de ellas se examinó la respuesta institucional actual a partir de una pregunta global y un indicador, planteados en el modelo del PNUD (3). La respuesta institucional se valoró por medio de los criterios de calidad (características intrínsecas de la respuesta), viabilidad (nivel de exigencia y condiciones político-técnicas) y nivel de respuesta (aproximación porcentual o grado frente a una respuesta hipotética óptima). Se consideró que la capacidad funcional actual es similar a la deseada cuando la calidad de la respuesta es aceptable, viable y representa un 80 a 90 % de la respuesta óptima.

Se utilizaron las siguientes fuentes de información: a. Los resultados institucionales individuales obtenidos por medio de la encuesta; b. Información de fuentes secundarias, proveniente de las CAR y las autoridades ambientales, sobre las políticas, estrategias, planes de acción, planes de gestión ambiental regional-PGAR, normativas, actividades, rendición de cuentas definidas o realizadas, relacionadas con salud ambiental, durante el período de 2012 a 2015, o el último período disponible.

RESULTADOS

Los resultados obtenidos del análisis multidimensional realizado con la información obtenida para el nivel de Entorno Favorable y el Nivel Organizacional, se presentan en las Tablas 2 y 3.

Tabla 2. Resumen del nivel de respuesta (%). Nivel Entorno favorable

Capacidades funcionales	Nivel de Entorno Favorable			
	Arreglos institucionales	Liderazgo	Conocimiento	Rendición de cuentas
Lograr compromisos	20	45	NA	25
Diagnosticar la situación	40	50	NA	65
Formular políticas y estrategias	30	40	NA	20
Presupuestar, gestionar e implementar	30	60	NA	20
Evaluar	20	40	NA	10

Tabla 3. Resumen del nivel de respuesta (%). Nivel Organizacional

Capacidades funcionales	Nivel Organizacional			
	Arreglos institucionales	Liderazgo	Conocimiento	Rendición de cuentas
Lograr compromisos	50	60	NA	20
Diagnosticar la situación	80	80	50	20
Formular políticas y estrategias	70	70		20
Presupuestar, gestionar e implementar	60	40	30	20
Evaluar	40	70	30	20

DISCUSIÓN

La consolidación de los resultados institucionales individuales, con respecto a los problemas centrales y capacidades, en términos del nivel de respuesta muestra una heterogeneidad importante. El proceso realizado y los resultados obtenidos, sugieren con fuerza la necesidad de abordar las capacidades funcionales, institucionales y técnicas con un enfoque amplio. Tanto en el diagnóstico como en el desarrollo de las capacidades se requiere este tipo de abordaje que tiene una cierta complejidad. El PNUD (8) recomienda este tipo de enfoque: “Como los cuatro pilares se refuerzan recíprocamente y dependen fuertemente del contexto, la eficacia de la respuesta aumentará si se combinan medidas aplicables en todos los pilares y en todos los niveles de capacidad en función de la situación local.”

Una manera viable de abordar la complejidad del modelo del PNUD, con el fin de diseñar e implementar un programa de desarrollo de capacidades,

consiste en situar las interacciones entre problemas centrales y capacidades funcionales en medio de las características institucionales clave de la salud ambiental en Colombia y aprovechar algunos de los encadenamientos entre problemas y capacidades. En Colombia, la salud ambiental integra el sector salud y el sector ambiental que pueden materializar los propósitos compartidos por medio de la articulación intersectorial: un aspecto clave para lograr la misma consiste en un liderazgo vigoroso.

El liderazgo del sector público tiene un rol central, tanto para interpretar como incidir en las condiciones del entorno, a fin de gestionar su favorabilidad, como en la construcción de instituciones que dispongan del reconocimiento y la fortaleza necesarias para acometer las acciones que se les encargue (arreglos institucionales). Por otra parte, en el desarrollo de los liderazgos y en el seguimiento a la transparencia de su accionar, es relevante fortalecer la rendición de cuentas, basada en un gran nivel de empoderamiento de todos los agentes involucrados, tanto del sector público como del sector privado. Estas dos condiciones, liderazgo público, y empoderamiento social, constituyen un círculo virtuoso que permite fortalecer las capacidades en proyectos de alto interés social. En el marco de este encadenamiento es posible fortalecer las otras capacidades como el logro de compromisos y las de tipo institucional y técnico (diseño de políticas, implementación, evaluación, etc.).

A continuación se presentan las alternativas que expresan las recomendaciones metodológicas para la implementación de capacidades en salud ambiental. Cada una de las alternativas genera caminos, procesos y costos diferentes, aunque es por completo posible que existan elementos compartidos por las mismas. Como recomendación, se trata de brindar elementos que permitan tomar decisiones con respecto al camino a seguir en el desarrollo de las capacidades en salud ambiental, vale decir una de las alternativas o una combinación de las mismas. Una vez tomada la decisión será necesario planear e implementar de manera específica las estrategias de desarrollo de capacidades.

Alternativa 1

Esta alternativa va de los problemas de base a las capacidades institucionales, para ajustarse luego a las políticas y necesidades ambientales/poblacionales.

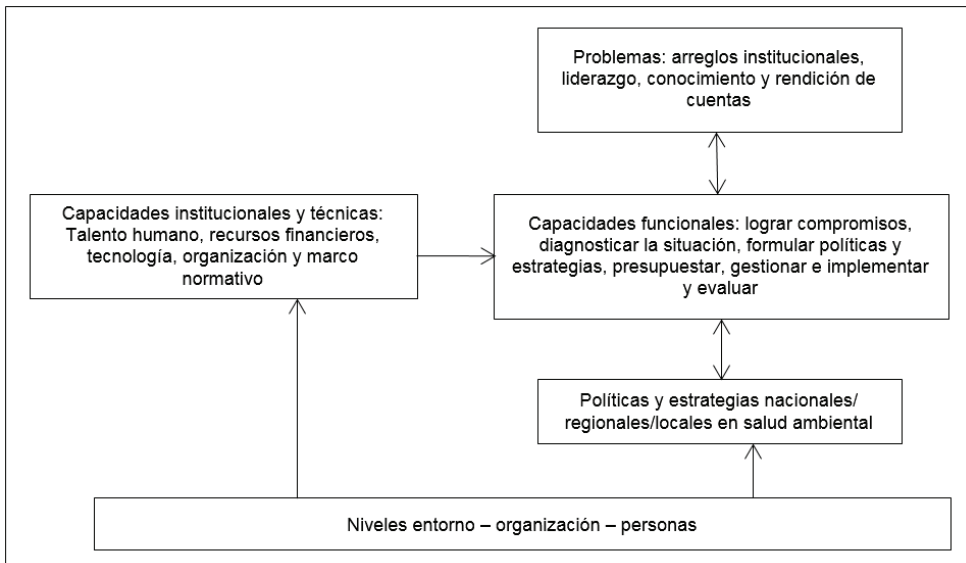
Eje de encadenamiento: liderazgo, rendición de cuentas, empoderamiento, entorno favorable, capacidades institucionales.



Alternativa 2

Esta alternativa va de las capacidades funcionales a las capacidades institucionales en el marco de los problemas, las políticas y necesidades ambientales/poblacionales.

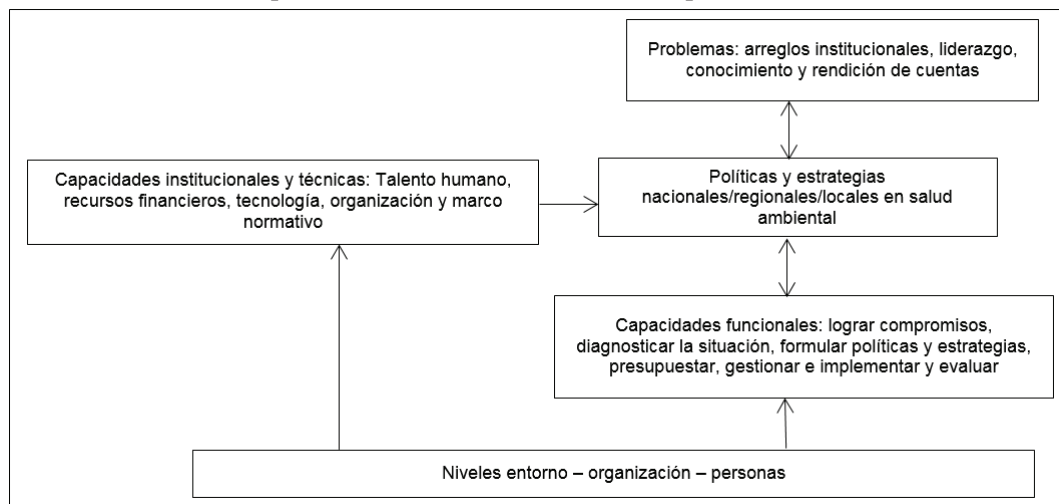
Eje de encadenamiento: Capacidades funcionales, liderazgo, rendición de cuentas, empoderamiento, entorno favorable, capacidades institucionales.



Alternativa 3

Esta alternativa va de las capacidades institucionales a las políticas y estrategias, en el marco de los problemas y las capacidades funcionales.

Eje de encadenamiento: Capacidades institucionales, liderazgo, rendición de cuentas, empoderamiento, entorno favorable, capacidades funcionales.



REFERENCIAS

1. Wignaraja K. Desarrollo de Capacidades: Nota de práctica. New York: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo; 2008.
2. Sastre S, Ríos I. Capacity building in development projects. *Procedia – Social and Behavioral Sciences* 2012;46:960-67.
3. United Nations Environmental Programme UNEP. Capacity Building for Sustainable Development: An overview of UNEP environmental capacity development initiatives. New York: UNEP; 2002.
4. United Nations Development Programme UNDP. Capacity Assessment Methodology: User’s Guide. Geneve: Capacity development group, Bureau for development policy; 2008.
5. Ministerio de Salud y Protección Social. Documento técnico de avances de la Política Integral de Salud Ambiental, el CONPES 3550/2008 y los Consejos Territoriales de Salud Ambiental–COTSA. Bogotá: Ministerio de Salud y Protección Social; 2014.
6. Consejo Nacional de Política Económica y Social, Departamento Nacional de Planeación. Documento Conpes 3550: Lineamientos para la formulación de la política integral de salud ambiental con énfasis en los componentes de calidad de aire, calidad de agua y seguridad química. Bogotá: CONPES; 2008.
7. Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible MADS. Desarrollo de Capacidades en Salud Ambiental del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y Las Autoridades Ambientales. Bogotá: MADS; 2015.
8. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD. Desarrollo de Capacidades: Texto básico del PNUD. New York: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo; 2009.