



**INCIDENCIA COLABORATIVA
EN LOS PODERES LEGISLATIVOS**

Fortalecimiento de las Capacidades de la Sociedad Civil



Taller

***“Incidencia Colaborativa
en los Poderes Legislativos”***

Tema: Salud

30 de junio de 2011

Facultad de Derecho de la UBA

SUM Gioja

Ciudad Autónoma de Buenos Aires- Argentina



**Fundación
Directorio Legislativo**



**FUNDACIÓN
CAMBIO DEMOCRÁTICO**

INTRODUCCIÓN

El 30 de junio de 2011 en el Salón del Instituto Gioja de la Facultad de Derecho de la UBA se realizó el primer **Taller de Incidencia Colaborativa en los Poderes Legislativos** para organizaciones de salud, en el marco del Proyecto "**Incidencia Colaborativa en los Poderes Legislativos. Fortalecimiento de las Capacidades de la Sociedad Civil**" que llevan adelante Fundación Cambio Democrático y Fundación Directorio Legislativo.

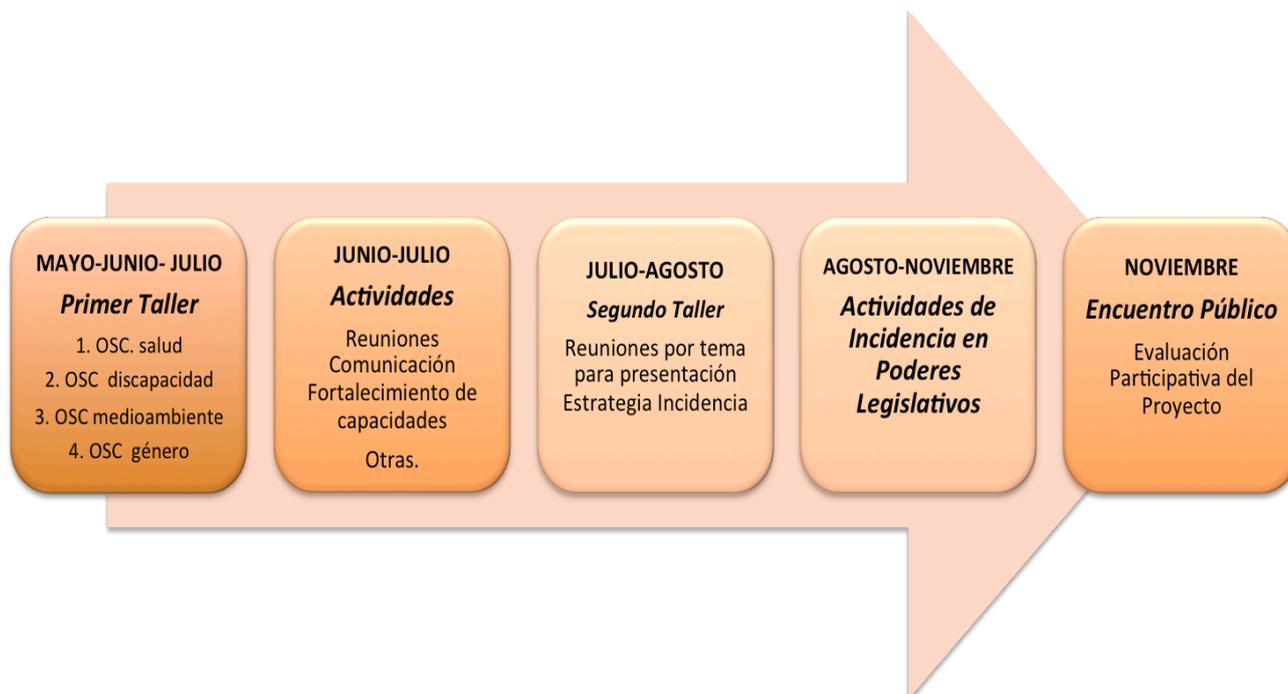
En el encuentro, que fue realizado en el marco de la Paradigma XXI, Alianza para la Incidencia Colaborativa en Salud y coorganizada con el Observatorio de la Salud de la UBA, participaron 21 personas representantes de 13 organizaciones e instituciones de salud.

Mercedes Jones, coordinadora de PXXI y facilitadora del taller, realizó la apertura del encuentro agradeciendo a las instituciones y personas que vienen trabajando para el fortalecimiento de la plataforma de organizaciones de salud para la incidencia colaborativa.

HACIENDO HISTORIA, PRESENTE Y FUTURO

Mercedes se refirió al taller como un hito en un camino iniciado hace algunos años por muchas de las organizaciones presentes y que tomó forma en la plataforma de PXXI. Como parte de ese camino es un logro y un premio al esfuerzo y a la continuidad que busca mejorar el sistema de salud de Argentina y trabajar por los derechos de las personas en situación de enfermedad.

Luego Ana Cabria Mellace, miembro de FCD y Coordinadora del proyecto presentó la agenda y dio cuenta que el taller es el primer paso de un proceso que estará enfocado en fortalecer y acompañar a las organizaciones para identificar una estrategia de incidencia en el Poder Legislativo y que involucrará actividades de trabajo entre las organizaciones y acciones de incidencia. Al concluir el año se realizará un encuentro con todas las organizaciones participantes para evaluar la experiencia e identificar próximos pasos.



¿PORQUÉ NOS INTERESA INCIDIR?

Posteriormente se realizó la presentación de los participantes y sus organizaciones. En ese espacio se compartieron las motivaciones para participar de este proceso, algunas de las cuales reflejamos a continuación:

- ✓ “Generamos muchas acciones, necesitamos ir un paso más allá e incidir en las personas que toman decisiones. Ellos a veces no conocen la realidad con la que trabajamos las organizaciones, nosotros sí.”
- ✓ “Es una oportunidad importante para aprender cómo incidir de manera mancomunada con otras organizaciones y lograr beneficios legislativos”
- ✓ “Necesitamos aprender a incidir colaborativamente para canalizar las necesidades que tiene cada organización y porque es importante trabajar en red.”
- ✓ “Es importante este espacio porque tenemos un vínculo interprofesional en pro de las personas sanas, y sobre todo porque es necesario incidir en la legislación que ampare y proteja a los que necesitan.”

INCIDENCIA COLABORATIVA

Mercedes Jones



A continuación presentamos algunas de las ideas más destacadas de la presentación:

Haciendo referencia al propósito del Proyecto que refiere al **Fortalecimiento** de las organizaciones de la sociedad civil, alude a un proceso de aprendizaje para la acción que aumenta la autoestima, las capacidades organizativas y la conciencia política de personas y entidades, de manera que pueden adquirir un sentido de sus derechos y responsabilidades y unirse para ejercerlos en la vida pública.

La **participación social** es un tipo de acción personal y colectiva que agrupa a ciudadanos

decididos a enfrentar una situación problemática.

El objetivo principal de la participación es hacer más directo y más cotidiano el contacto entre los ciudadanos y las diversas instituciones -el Estado y otras,- y posibilitar que éstas tengan más en cuenta los intereses y opiniones de aquellos, antes de tomar decisiones o de ejecutarlas.

La incidencia, por su parte es la capacidad y la posibilidad que tienen las personas y los grupos de influir en las condiciones que afectan sus vidas y las de sus semejantes.

La Incidencia requiere la organización de un proceso deliberado, o planificado, para influir en algún actor con poder de decisión. **La incidencia es un tipo de participación organizada.**

Existen experiencias de incidencia exitosas, pero la mayoría refiere a una modalidad confrontativa. Como una propuesta más compleja y superadora de la confrontación se propone la incidencia colaborativa. Esto implica la necesidad de un cambio de nuestras prácticas culturales más acostumbradas al debate que al diálogo. Es necesario dialogar y colaborar para incidir de manera más efectiva.

Incidencia Colaborativa

- Busca la construcción de relaciones estables y coaliciones de personas o grupos que aborden de forma conjunta cuestiones públicas
- Entiende a la colaboración como una herramienta fundamental para resolver los problemas de fondo
- No niega ni elimina el conflicto

- Combina distintas estrategias y tácticas
- Busca transformar a las personas, las relaciones, las estructuras y la cultura
- Mejora el modelo democrático porque se basa en el diálogo y el respeto por la diversidad.

Pasos para la Incidencia

- Definir problema.
- Propuesta: pensar qué queremos lograr
- Plan: planificar el corto y mediano plazo.

[+ info](#)

INCIDENCIA EN EL LEGISLATIVO

Noel Alonso Murray

A continuación Noel Alonso Murray (directora general de Fundación Directorio Legislativo) realizó una presentación sobre los aspectos claves de la incidencia en el Poder Legislativo. A continuación compartimos los aspectos más relevantes.

Los proyectos solos no avanzan, requieren que se vayan acompañando y darles seguimiento.

El Poder Legislativo es un cuerpo colegiado con diferentes espacios donde incidir, lo que hace posible trabajar con diversos actores y niveles.

Etapas de Incidencia

| | |
|--|--|
| Elaboración del texto por el legislador | <i>Es el momento en que un legislador está más abierto a escuchar sugerencias, porque se encuentra en la etapa de definición del texto y puede consultar a expertos en la materia.</i> |
| Ingreso a la/s Comisión/es | <i>Es la etapa en que el legislador busca consensos dentro de su partido, e incluso de aquellos compañeros de comisión de otros partidos.</i> |
| Discusión en Comisión/es | <i>Es importante no perder tiempo en esta etapa. Las acciones de incidencia pueden requerir mucha celeridad ya sea para la difusión de alertas o para la organización de redes de apoyo. Es importante conocer los juegos de poder, para llegar a los actores correctos a la hora de llevar el mensaje de nuestra causa. Una herramienta valiosa para las organizaciones de la sociedad civil es lograr presentarse como expositora ante el plenario de la Comisión.</i> |
| Votación en Comisión/es | <i>La votación es muy relevante porque las disidencias quedarán escritas en el Orden del Día y serán motivo de atraso del proyecto de ley en las sesiones plenarias. Durante este proceso se puede convocar a Audiencias Públicas para dar voz a las demandas y perspectivas ciudadanas.</i> |
| Labor Parlamentaria | <i>Las discusiones y la agenda de temas a tratar las conduce el partido mayoritario. Esta etapa sirve para dar a conocer puntos conflictivos de algunos proyectos o que necesiten de mayor discusión en comisiones.</i> |
| Recinto Plenario | <i>Esta es una etapa de poca acción colectiva, aunque es importante presenciar los debates en la sesión plenaria.</i> |

Algunos Tips:

- Proyectos presentados con el apoyo de mayor cantidad de legisladores/bloques, tiene mayores posibilidades de seguir avanzando.
- Los legisladores tienen pocos recursos para tener equipos capacitados en todas las temáticas. La OSC tienen rol importante en brindar información y trabajar en conjunto con los legisladores.
- En general los proyectos se giran a dos/tres comisiones. Este es el espacio más técnico del trabajo legislativo y donde se debe incidir en el texto de los proyectos que están en debate.
- Comisión de Labor Parlamentaria. Aquí se da una discusión política decisiva. Importancia de identificar actores claves dentro de labor para incidir (jefe de bloques). Ellos deciden qué se incluirá en la agenda de la sesión. Cuando se ha decidido que pasa a plenario en general se aprueba.
- En años electorales la agenda legislativa baja mucho.

Momentos para incidir

| Febrero | Marzo | Abril | Mayo | Junio | Julio | Agosto | Septiembre | Octubre | Noviembre | Diciembre |
|---------|-------|-------|------|-------|-------|--------|------------|---------|-----------|-----------|
| | | | | | | | A | | | |
| B | | | | | | | | | | |
| | | | C | | | | | | | |
| | | | | | | | | | D | |

1. A: Periodo más apropiado para la aceleración/ demora de proyectos.
2. B: Periodo más apropiado para influir sobre los proyectos iniciales u originales.
3. C.: Periodo más apropiado para influir sobre los debates acerca de los proyectos.
4. D: No es un buen momento para ninguna de las iniciativas. Acaba de terminar el año legislativo. El presidente de la Nación puede llamar a sesiones extraordinarias pero él establece los temas a tratar. En general se trata de cuestiones de envergadura nacional, como la sanción del presupuesto nacional o de normas que implican emergencias.

Tips

- Febrero/marzo es momento interesante para trabajar con legisladores
- Marzo/septiembre es para incidir en comisiones. Por ello es necesario conocer a los legisladores por comisión, y sobre todo al presidente de la comisión que es quien fija la agenda de los temas a tratar.
- Hasta el mes de octubre las comisiones pueden dictaminar.
- El 30 de noviembre termina el período de sesiones ordinarias. Las mismas cámaras pueden extender las sesiones ordinarias hasta diciembre

[+ info](#)

“Que mejor protección que dar atención a quien lo necesita en el momento adecuado”

Finalmente, Marisa Ayzenberg, anfitriona y Directora del Observatorio de la Salud de la UBA realizó un interesante análisis sobre el estado general del sistema de salud en nuestro país, la articulación entre la normativa y la realidad del sistema y puntualizó los principales ejes sobre los que las organizaciones de salud debieran reflexionar y accionar en sus estrategias de incidencia. Por la complejidad de la temática solamente identificamos los puntos más destacados¹.

La Dra. Aizenberg destacó tres cuestiones relevantes

Primera cuestión: la complejidad del sistema de salud que dificulta la aplicación de la normativa: existen diversas jurisdicciones, niveles dentro de las mismas, diversidad entre público/privado, subsectores diversos (p.e. seguridad social- subsector privado). Esto, sumado a la ausencia de una disciplina del derecho de salud hace imposible que se conozca el completo de la legislación. Al mismo tiempo es un sistema fragmentado donde coexisten excluidos del acceso a los servicios de salud con una sobreoferta de recursos humanos, capacidad instalada y tecnología.

Segunda cuestión: la salud no fue delegada al estado nacional sino que la conservan las provincias, pero no existe una correlativa previsión de presupuesto por parte del Estado Nacional para las provincias. El financiamiento del EN a las provincias termina condicionado por cuestiones políticas.

Tercera cuestión: existen nuevas formas de participación. En salud se observan muchas formas de participación e incidencia de la sociedad civil, p.e. los abrazos, la junta de firma, entre otros.

PRINCIPALES RETOS: mejorar el servicio sanitario



Por otra parte se hizo referencia a un estado de anarquía legislativa en materia de salud. Si bien existe anemia en algunos casos es más notoria la inflación legislativa con la conformación de microsistemas inorgánicos por patología que condicionan la efectividad de los derechos de los pacientes.

Para alcanzar el nivel de salud y calidad de vida que nuestras sociedades requieren, es necesario algo más que la contribución de la medicina, hay que avanzar sobre otros ámbitos: educación, presupuesto adecuado, reconocimiento y respeto de culturas, trabajo, seguridad y justicia.

Tres temas claves para la incidencia en materia de salud

Hay tres aspectos de la salud que constituyen ejes centrales de cualquier esfuerzo para influir en la legislación sobre salud:

CALIDAD

¹ más información en la presentación de filmas.

Es el grado en el que los servicios mejoran la salud de manera congruente con las normas profesionales y los valores de los pacientes. Tiene dos dimensiones, una técnica: alcanzar los mayores beneficios con los menores riesgos; y una interpersonal: con eje en la calidez de la atención y supone el respeto al paciente como ser humano y la búsqueda de su satisfacción plena

ACCESO

Es la forma en que los servicios de salud se acercarían a la población. Requiere eliminar las barreras:

- *Geográficas*, imposibilidad de acercar los servicios a la población (natural o humana)
- *Económicas* imposibilidad de acceso por motivos de dinero (transporte, compra medicamentos)
- *Administrativas* dificultad que impone la organización de los servicios (horarios de atención, turnos)
- *Cultural* centrada en que las diferencias culturales entre el personal de los servicios y la población

“El análisis de la accesibilidad desde los servicios de salud requiere de una articulación con el análisis de la subjetividad de quienes lo utilizan, de lo contrario el concepto de accesibilidad queda vacío de contenido y por ende las estrategias para dar respuesta podrían ser fallidas”

EQUIDAD

La equidad en salud es un valor ligado al concepto de derechos humanos y justicia social. Se puede definir como, “la ausencia de diferencias injustas y evitables o remediables en salud entre grupos o poblaciones definidos socialmente, económicamente, demográficamente o geográficamente”

Implica tratar de reducir las brechas evitables en el estado de salud y en los servicios de salud entre los grupos con diferentes niveles de privilegios sociales, reflejados en las diferencias étnicas, religiosas, de nivel socioeconómico, de género, localización geográfica y edad.



Tipos de equidad:

- a) igualdad en el acceso disponible para igual necesidad
- b) igualdad de utilización para igual necesidad (referida a la adecuada distribución de los recursos de salud existentes entre los individuos que los necesitan)
- c) igualdad en la calidad de la atención, e
- d) igualdad en el resultado

“EQUIDAD EN EL ACCESO A ESTANDARES ADECUADOS DE CALIDAD EN LOS SERVICIOS DE SALUD”

PLENARIA



Al finalizar las presentaciones los participantes se distribuyeron en tres grupos para reflexionar y dialogar sobre los tres ejes mencionados (Calidad, Acceso, Equidad) y visualizar algunas líneas o necesidades para la incidencia colaborativa en el legislativo. A continuación exponemos el resumen de la plenaria.

¿Qué aspectos desde la experiencia de su organización debieran considerarse incluidos en los criterios de calidad equidad y acceso?

Equidad

- No todos somos iguales. La igualdad está en la desigualdad. Las cuestiones económicas, educacionales, geográficas, etc. establecen desigualdades y condicionan el acceso.
- Es necesario generar educación no solo en el paciente, sino en todos los ámbitos de la salud
- Se debería reconocer que somos receptores de demanda de salud por parte de personas de países limítrofes y de la región. Se tendría que iniciar un proceso de organización de datos y de negociación –con los países de origen- para ser formalmente proveedores de esos servicios y obtener un pago razonable que permita sostener el sistema y mejorarlo.

Acceso

- Importancia de la información. Deber y obligación de las organizaciones con un rol proactivo en la educación.
- Romper el modelo de una ley para cada patología. Que la reglamentación de la ley de derechos del paciente sea una plataforma para empezar a trabajar articuladamente

Calidad

1. Superar la reducción de la calidad a sus dimensiones técnica y biomédica. Cambio de paradigma en la relación efector usuario.
2. Transformando esta relación en un proceso que considere al ser humano en su integralidad y que se base en una adecuada evaluación de las competencias de las partes y priorice la autonomía de los ciudadanos.
3. A la vez que considere las limitaciones de los efectores como parte de un sistema que incluye a las organizaciones de la sociedad Civil.

¿Qué acciones se pueden tomar en vistas a iniciar un proceso de incidencia en el legislativo?

- Poner el tema de educación en equidad en agenda pública a través del trabajo en red de las organizaciones para generar educación.
- Que cada asociación decida participar y abra la cabeza en su propia organización que luego permita construir un camino común.
- Pensar la incidencia más allá de las patologías.

- Se puede establecer una acción concreta proponiendo el cambio del nombre de la ley por Derechos de los ciudadanos en la atención a los procesos de Salud Enfermedad.

PRÓXIMOS PASOS

Al finalizar el encuentro el equipo a cargo del taller delineó nuevamente el proceso a seguir, que además de la devolución del taller a través de la presente memoria incluiría una exposición de conclusiones y próximos pasos que contemplan el desarrollo de un segundo taller a finales de agosto, donde se podrá invitar a otras entidades.

En el medio, se realizarán algunas actividades presenciales o virtuales. Se propuso, por ejemplo:

- Identificar los principales aportes realizados en el taller y procesarlos como insumo para los próximos pasos. (rescatar principales focos: trabajar no por patologías sino de manera transversal; enriquecer la ley de derecho de pacientes)
- Reunión entre algunas organizaciones interesadas para analizar esos aportes y su articulación con la acción preexistente y los posibles próximos pasos con el foco en la ampliación de la plataforma.
- Realizar un análisis de viabilidad de incidencia en el poder legislativo en función de los proyectos existentes, posibles proyectos a presentar, necesidades y momento. (p.e. ley relación asistencial en base a los principios de equidad-calidad-acceso)
- Evaluar la posibilidad de la creación de una comisión de seguimiento legislativo permanente, formada por organizaciones y técnicos, con vínculos con el Congreso de la Nación.
- También se planteó realizar un mapeo de espacios estratégicos de incidencia (en diversos ámbitos no solo legislativo)

Sugerimos a aquellas personas que participaron del taller -y consideran que hubo intercambios o ideas útiles que no se encuentran registradas en esta memoria- que , por favor, las incluyan y nos las envíen.

RECURSOS

- **PAGINA WEB :** <http://www.incidamos.org.ar>
- **MAIL:** info@incidamos.org.ar
- **TEL. DE FCD/FDL:** 011- 5218-4647/011-52189923

APOYOS

Este proyecto se realiza con el apoyo de



Fondo Canadá de Apoyo a Iniciativas de Desarrollo Local



Emprendimientos Sociales y Productivos Asociación Civil



INSTITUTO LATINOAMERICANO DEL OMBUDSMAN - DEFENSOR DEL PUEBLO

Las actividades en el tema salud se realizan además:

En el marco de Paradigma XXI, Alianza para la Incidencia Colaborativa en Salud



PARADIGMA XXI
Alianza para la incidencia colaborativa en salud

Con el apoyo de:



Observatorio de la Salud
UBA- Derecho



