

# Plan Decenal de Salud Pública **PDSP 2012-2021** Estrategia **PASE** a la Equidad en Salud



## LINEAMIENTOS TÉCNICOS Y OPERATIVOS PLANEACIÓN Y GESTIÓN INTEGRAL EN SALUD EN EL MARCO DEL PDSP 2012-2021 El papel de Gobernadores y Alcaldes

Plan Decenal de Salud Pública **PDSP 2012-2021**  
Estrategia **PASE** a la Equidad en Salud

## **LINEAMIENTOS TÉCNICOS Y OPERATIVOS**

**PLANEACIÓN Y GESTIÓN INTEGRAL EN  
SALUD, EN EL MARCO DEL PDSP 2012-2021**

El papel de gobernadores y alcaldes



MINSALUD

10

PLAN  
DECENAL  
DE SALUD  
PÚBLICA  
2012-2021

Universidad  
**Externado**  
de Colombia



**TODOS POR UN  
NUEVO PAÍS**

PAZ EQUIDAD EDUCACIÓN



Fondo de Población  
de las Naciones Unidas





ALEJANDRO GAVIRIA URIBE  
*Ministro de Salud y Protección Social*

FERNANDO RUIZ GÓMEZ  
*Viceministro de Salud Pública y Prestación de Servicios*

CARMEN EUGENIA DÁVILA GUERRERO  
*Viceministro de Protección Social*

GERARDO BURGOS BERNAL  
*Secretario General*

MARTHA LUCÍA OSPINA MARTÍNEZ  
*Directora de Epidemiología y Demografía*

DOLLY ESPERANZA OVALLE  
*Directora de Oficina de Tecnologías de la información y la Comunicación (TIC)*





Plan Decenal de Salud Pública **PDSP** 2012-2021  
Estrategia **PASE** a la Equidad en Salud

**LINEAMIENTOS TÉCNICOS Y OPERATIVOS**  
**PLANEACIÓN Y GESTIÓN INTEGRAL EN SALUD, EN EL MARCO DEL PDSP 2012-2021**  
**EL PAPEL DE GOBERNADORES Y ALCALDES**

**ELABORACIÓN**

*Ministerio de Salud y Protección Social (MSPS)*

Jacqueline Acosta de la Hoz  
Ruth Nancy Londoño de Montoya

*Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA)*

Lina Margarita Bravo Ardila  
Paulo Javier Lara Amaya  
Con la colaboración de Ana Mercedes Vivas Vieira

*Universidad Externado de Colombia (UEC)*

Juan Andrés Castro Tobón

*Coordinador de Oficina Asesora de Comunicaciones*

Ricardo Adolfo Amortegui González



Fondo de Población  
de las Naciones Unidas

JORGE PARRA VERGARA  
*Representante en Colombia*

LUCY WARTENBERG VILLEGAS  
*Representante auxiliar*

PAULO JAVIER LARA AMAYA  
*Asesor en Población y Desarrollo*

## PRESENTACIÓN

El MSPS, en cumplimiento de las leyes 152 de 1994, 1438 de 2011 y 715 de 2001, entrega a la autoridad sanitaria territorial los *Lineamientos técnicos y operativos* para la construcción de PTS y de POAI a través de la *Estrategia PASE a la Equidad en Salud*, como un punto de partida de una acción estatal coordinada y articulada entre el Gobierno central, departamental, distrital, municipal y los distintos sectores de la sociedad, la comunidad y ciudadanía. Este documento es el resultado de meses de trabajo entre las diferentes direcciones técnicas del MSPS, el Fondo de Población de las Naciones Unidas y la Universidad Externado de Colombia.

La *Estrategia PASE a la Equidad en Salud* se desarrolla dentro del Proceso de Planeación Integral en Salud, entendido como “el conjunto de procesos relacionados entre sí, vinculados al Modelo Integrado de Planeación y Gestión, que permiten definir las acciones de formulación, implementación, monitoreo, evaluación y control del Plan Territorial de Salud”. La estrategia plantea una secuencia lógica de los procedimientos, momentos, pasos y actividades que permitirán a las entidades territoriales avanzar exitosamente en la formulación de los PTS.

Además, inscribe la acción dentro de las competencias misionales de la autoridad sanitaria, reconociéndola y fortaleciéndola para la construcción conjunta de conocimientos, habilidades y destrezas para el desempeño de la función planificadora del Estado en el territorio. Logra este propósito mediante la transferencia de elementos de la gestión pública que permitan mejorar el reconocimiento y la comprensión de los escenarios reales y la respuesta para la transformación de dichos contextos por medio de la formación activa de los agentes que intervienen en la planificación territorial, facilitando de esta forma la formulación de un plan territorial de salud con visión de futuro 2021, y con alcance en la gestión de forma gradual en cada uno de los períodos de gobierno territorial involucrados.

La *Estrategia PASE a la Equidad en Salud* facilita las herramientas tecnológicas que posibilitarán pasar del discurso a la acción y se convierte en la plataforma que facilita la integración de la información al SISPRO, y se convierte, así, en la fuente de información sobre la cual se construye y desarrolla el Sistema de Monitoreo y Evaluación del Plan Decenal de Salud Pública PDSP 2012-2021.

El MSPS, en cumplimiento de lo establecido en el artículo 2º de la Resolución 1841 de 2013, define los lineamientos de planeación territorial y los vincula a la *Estrategia PASE a la Equidad en Salud*.

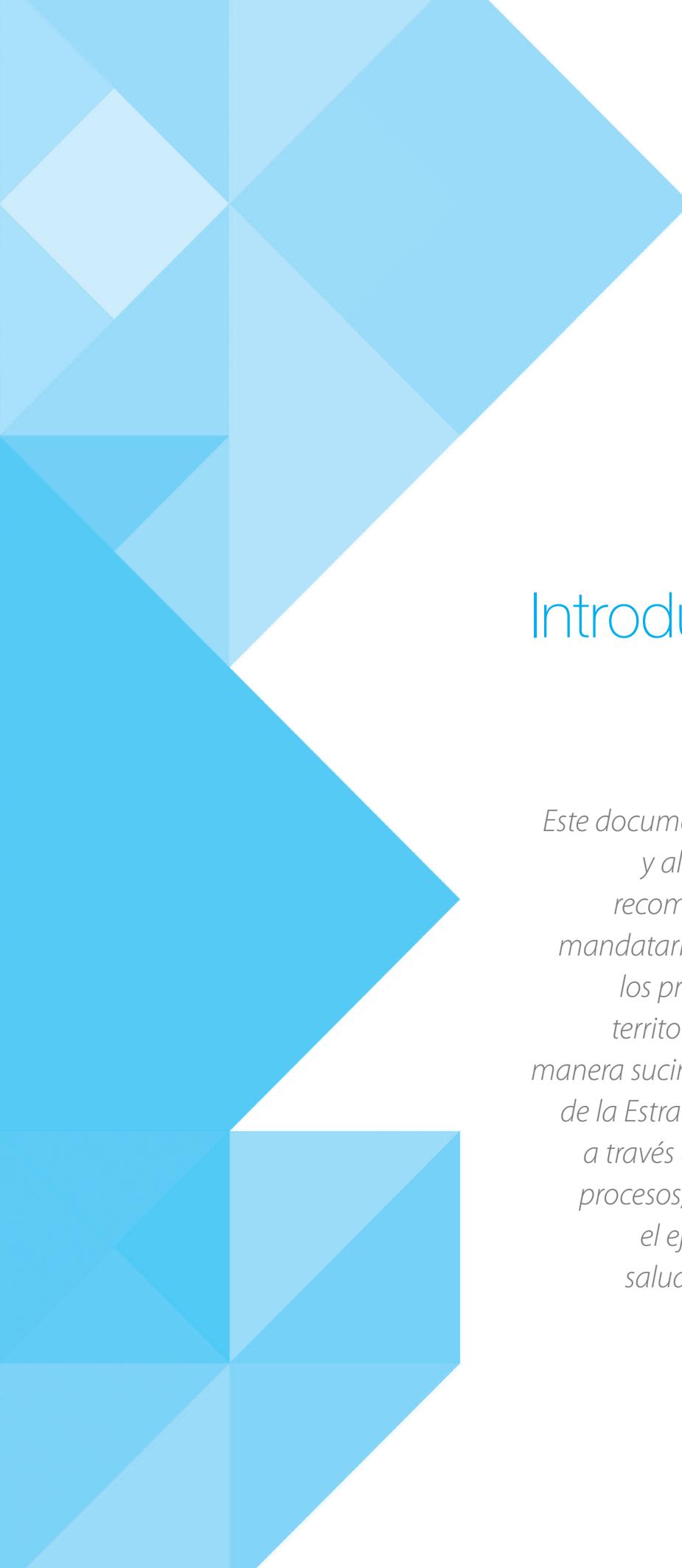
A partir de este momento, todas las administraciones territoriales disponen de las herramientas que, respetando su autonomía, les permitirán elaborar los planes territoriales de salud armonizados con los instrumentos de planeación territorial, bajo los contenidos mínimos y la estructura básica definidos en la Ley 152 de 1994, y con la articulación de los diferentes niveles de gobierno y comunidad.

El MSPS se complace en poner a disposición de los gobernantes, equipos de gobierno, sociedad civil, academia y demás autoridades los *Lineamientos técnicos y operativos* de la *Estrategia PASE a la Equidad en Salud*, los cuales serán, junto con las herramientas tecnológicas, los insumos claves para avanzar hacia la equidad en salud y el desarrollo humano sostenible y sustentable, sueños que todos hemos inscrito en la *visión de salud para Colombia al 2021*.

## ACRÓNIMOS, SIGLAS Y ABREVIATURAS

ASIS	Análisis de Situación de Salud
BIT PASE	Balance de las tensiones que se generan en las interacciones entre la población, el ambiente, la organización social y la economía
DNP	Departamento Nacional de Planeación
DSS	Determinantes sociales de la salud
MSPS	Ministerio de Salud y Protección Social
PD	Plan de Desarrollo
PDSP	Plan Decenal de Salud Pública
POA	Plan Operativo Anual
POAI	Plan Operativo Anual de Inversiones
POI	Planes Operativos de Inversiones
POT	Plan de Ordenamiento Territorial
PTS	Planes Territoriales de Salud
SISPRO	Sistema Integral de Información de la Protección Social
UEC	Universidad Externado de Colombia
UNFPA	Fondo de Población de las Naciones Unidas





# Introducción

*Este documento, dirigido a los gobernadores y alcaldes del país, presenta algunas recomendaciones básicas para que los mandatarios territoriales impulsen y lideren los procesos de planificación y gestión territorial en salud. Además, expone de manera sucinta los elementos fundamentales de la Estrategia PASE a la Equidad en Salud a través de su ruta lógica, compuesta por procesos, momentos y pasos que facilitan el ejercicio de planeación integral en salud, a corto, mediano y largo plazo.*



#### TENGA EN CUENTA

Participaron un total de 153.397 colombianos e instituciones públicas y privadas, Gobierno nacional, departamental y municipal; a los cuales se sumaron 65 expertos y científicos del país, 16 ministerios, 2 agencias, 11 altas consejerías, 6 departamentos administrativos, 3 programas presidenciales y 3 unidades administrativas.

Colombia enfrenta grandes desafíos frente a la salud de los colombianos, muchos de ellos originados en las diferencias que existen entre territorios, regiones y grupos poblacionales. Para asumir este desafío es necesario comprender y gestionar la salud en todas las políticas públicas y sociales, toda vez que la interacción de la salud y las dimensiones del desarrollo son permanentes. Por esta razón, el DNP y el MSPS, en su función de coordinación y seguimiento de las acciones transectoriales de la salud pública, orientan el proceso de planificación y gestión territorial en salud bajo los lineamientos definidos en la Ley orgánica del PD y el PDSP.

Señores gobernadores y alcaldes, el PDSP es el resultado de un ejercicio técnico-político que contó con participación del Gobierno nacional y territorial, actores sociales y comunitarios; por tal razón se constituye en un pacto social y un mandato ciudadano, una apuesta política por la equidad en salud, entendida como la “ausencia de diferencias en salud entre grupos sociales consideradas innecesarias, evitables e injustas” (Whitehead, 1992), lo cual implica que la equidad en salud se logra cuando todas las personas alcanzan su potencial de salud independientemente de sus condiciones sociales, culturales y económicas.

El PDSP es un nuevo paradigma que entiende la salud como el resultado de la interacción armónica de las condiciones biológicas, mentales, sociales y culturales del individuo, así como con su entorno y con la sociedad, a fin de poder acceder a un mejor nivel de bienestar como condición esencial para la vida. Por tanto, la salud es un compromiso

de la sociedad y el resultado de la acción articulada entre actores y sectores públicos, privados y comunitarios, cuyo objetivo es crear condiciones que garanticen el bienestar integral y la calidad de vida en Colombia.

En consecuencia, el PDSP orienta su acción en busca de: 1) avanzar hacia la garantía del goce efectivo del derecho a la salud; 2) mejorar las condiciones de vida y salud de los habitantes; y 3) mantener cero tolerancia con la mortalidad y la discapacidad evitables.

El PDSP exige el liderazgo de ustedes, como gobernadores y alcaldes, para asimilar en el interior de su gabinete la importancia y la necesidad de incluir la salud en todas las políticas, y de esta manera promover el trabajo colaborativo que cada dependencia debe hacer con la autoridad sanitaria.

El MSPS, en cumplimiento del artículo 2º de la Resolución 1841 de 2013, adaptó y adecuó la Estrategia PASE a la Equidad en Salud en cooperación con el UNFPA y la UEC. La Estrategia orienta a sus equipos técnicos en la preparación y desarrollo de la ruta lógica de planeación y seguimiento a la gestión en armonía con los instrumentos de planeación territorial.

El proceso de planeación integral en salud con visión 2021 les permitirá a ustedes contribuir, en cada período de gobierno, con el logro de los objetivos y metas de país definidos en el PDSP, desde la realidad específica y variada de cada territorio.

## PARA COMPRENDER

**Transectorialidad:** estrategia que se basa en el reconocimiento de la complejidad del ser humano y sus relaciones; pretende dar una respuesta comprehensiva a sus intereses y potencialidades. Implica un modo de gestión más allá de la sumatoria de ofertas sectoriales, institucionales, profesionales o disciplinares. Implica la creación de nuevas miradas, nuevos marcos referenciales, nuevas visiones y, sobre todo, una transformación cognitiva: el conocimiento apunta a la construcción de país. La transectorialidad en el PDSP es la expresión práctica de la transversalidad en el sector público, e implica tener conciencia de que se está *construyendo país* (MSPS, 2013).

Lograr la integración y el compromiso de todos los sectores y actores en su territorio, con el fin de armonizar la concurrencia de recursos y obligaciones de otros sectores relacionados con la salud pública, así como el desarrollo de estrategias intersectoriales que impacten los determinantes sociales y económicos de la salud, es el reto que hoy permite a los mandatarios departamentales y municipales vislumbrar, durante su administración, el horizonte estratégico para la transformación positiva de las condiciones y situaciones de salud en su territorio.

El propósito de este documento es presentar algunas recomendaciones básicas para que ustedes como mandatarios territoriales impulsen y lideren los procesos de planificación y gestión territorial en salud, y conozcan los elementos fundamentales de la estrategia PASE a la Equidad en Salud, a través de su ruta lógica, compuesta por procesos, momentos y pasos que facilitan el ejercicio de planeación integral en salud, a corto, mediano y largo plazo.

**SEÑORES GOBERNADORES Y ALCALDES**, el modelo de determinantes de la salud ofrece argumentos que motivan la transectorialidad y posibilitan las estrategias de articulación de los distintos actores. Ahora los territorios, a través de los PTS, y bajo su liderazgo, harán realidad la visión del PDSP 2012-2021: *¡la salud la construyes tú!*





## Planificar y gestionar la salud de mi territorio de una manera integral

- ▶ El PDSP: la salud que todos queremos
- ▶ ¿Qué es gestionar?
- ▶ ¿En qué consiste planificar la salud de manera integral?
- ▶ ¿Cómo planifico la salud desde la perspectiva del PDSP 2012-2021 en el marco de la gestión pública?



## PASE a la Equidad en Salud: instrumento para la planeación y la gestión territorial en salud

- ▶ ¿Qué es PASE a la Equidad en Salud?
- ▶ ¿Qué busca PASE a la Equidad en Salud?
- ▶ ¿Cómo entiende la salud PASE a la Equidad en Salud?
- ▶ ¿Por qué implementar PASE a la Equidad en Salud?
- ▶ ¿Cómo se articula la planeación en salud con la planeación del desarrollo?
- ▶ ¿Cómo se construyen los PTS a la luz de la Estrategia?
- ▶ ¿Con quiénes y para quiénes?
- ▶ ¿Cómo preparo mi territorio para la formulación de los PTS y cuáles son mis responsabilidades en esta labor?





## Acciones de los gobernantes en la agenda de planeación y gestión territorial de la salud

Se presenta el papel de los mandatarios respecto al liderazgo y el compromiso político con la garantía de los derechos en salud, desde el proceso de planeación integral en salud.



## La participación ciudadana en la planeación y gestión integral en salud

Se presentan recomendaciones para que los gobernantes lideren y promuevan la participación en la planeación y la gestión territorial de la salud.





## CONTENIDO DEL CAPÍTULO I

- ▶ **El PDSP: la salud que todos queremos**
  - ▶ ¿Qué es gestionar?
  - ▶ ¿En qué consiste planificar la salud de manera integral?
  - ▶ ¿Cómo planifico la salud desde la perspectiva del PDSP 2012-2021, en el marco de la gestión pública?

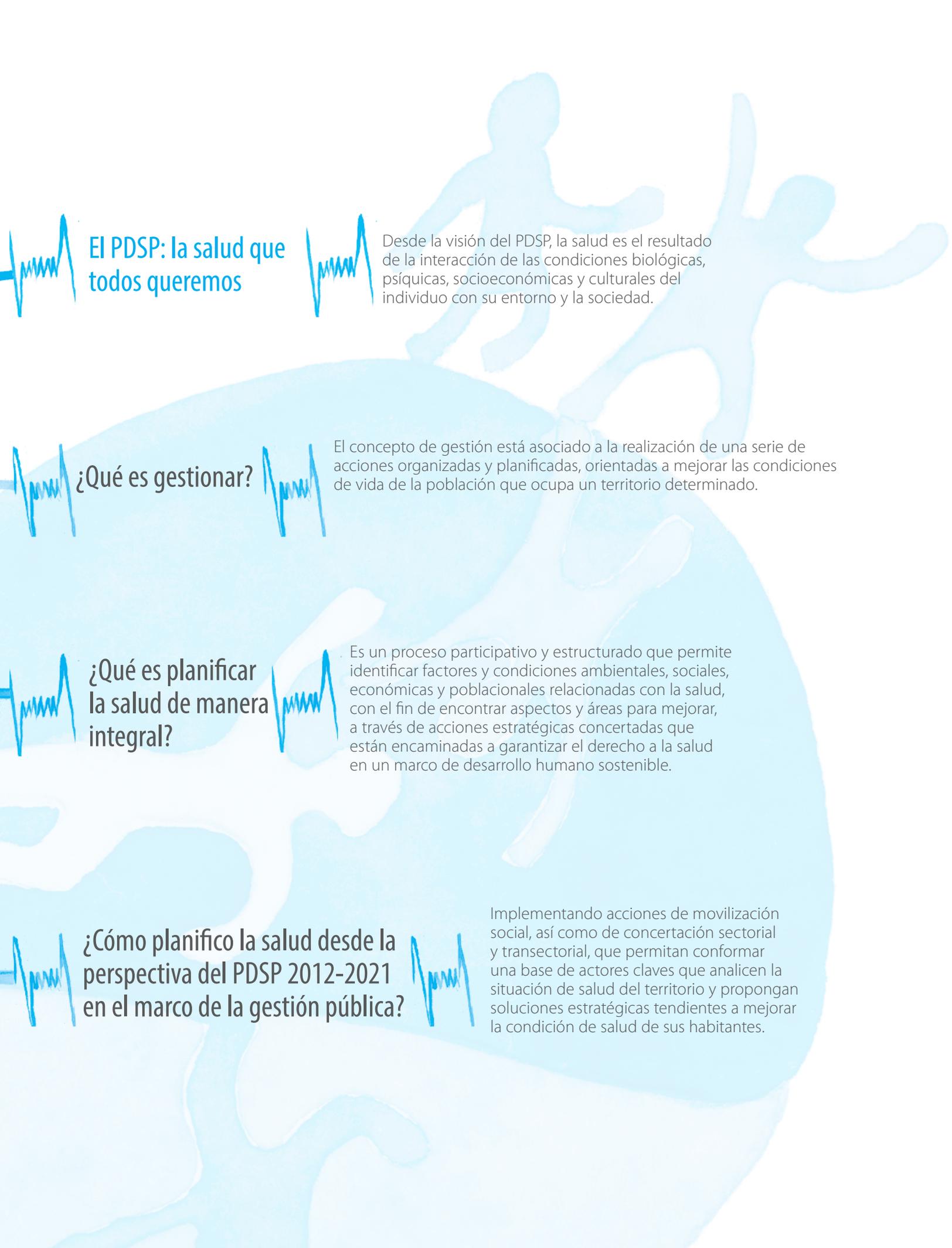


# I. Planificar y gestionar la salud de mi territorio de una manera integral

*En este capítulo se presenta  
la manera de planificar y  
gestionar la salud del territorio,  
acorde con el PDSP*

# Planificar y gestionar la salud de mi territorio de una manera integral





**El PDSP: la salud que todos queremos**

Desde la visión del PDSP, la salud es el resultado de la interacción de las condiciones biológicas, psíquicas, socioeconómicas y culturales del individuo con su entorno y la sociedad.

**¿Qué es gestionar?**

El concepto de gestión está asociado a la realización de una serie de acciones organizadas y planificadas, orientadas a mejorar las condiciones de vida de la población que ocupa un territorio determinado.

**¿Qué es planificar la salud de manera integral?**

Es un proceso participativo y estructurado que permite identificar factores y condiciones ambientales, sociales, económicas y poblacionales relacionadas con la salud, con el fin de encontrar aspectos y áreas para mejorar, a través de acciones estratégicas concertadas que están encaminadas a garantizar el derecho a la salud en un marco de desarrollo humano sostenible.

**¿Cómo planifico la salud desde la perspectiva del PDSP 2012-2021 en el marco de la gestión pública?**

Implementando acciones de movilización social, así como de concertación sectorial y transectorial, que permitan conformar una base de actores claves que analicen la situación de salud del territorio y propongan soluciones estratégicas tendientes a mejorar la condición de salud de sus habitantes.

# PDSP: la salud que todos queremos

GOBERNADORES Y ALCALDES, *la salud que todos queremos es un compromiso que como individuos y como Estado debemos asumir en conjunto.* Cada uno desde su labor, cada ministerio y cada entidad territorial desde su misión y competencia tienen un papel clave que cumplir para que cada habitante de Colombia pueda acceder a un mejor nivel de bienestar como condición esencial para una vida saludable.

*Los servicios de salud pueden considerarse necesarios pero no suficientes para reducir las enfermedades y las muertes de las personas.* Estudios sobre el tema revelan que los servicios de salud contribuyen solo en un 25%, mientras que las circunstancias y condiciones individuales, colectivas y del entorno donde se vive y se trabaja inciden en la aparición y desenlace de la enfermedad en un 65% y los aspectos biológicos de la persona en un 10% (MSPS, 2013).

## ¿Qué es gestionar?

El concepto de gestión está asociado a la realización de una serie de acciones orientadas a mejorar las condiciones de vida de la población que ocupa un determinado territorio 🌐.

En este sentido, *la gestión pública integral es la articulación permanente y continua de los procesos de planeación, ejecución, seguimiento, evaluación y rendición de cuentas de las acciones emprendidas por el Estado.* Con dicha gestión se busca dar cumplimiento a los compromisos democráticamente concertados y asumidos por los mandatarios electos para atender de forma integral, oportuna, transparente y eficiente las necesidades de la ciudadanía y para dar cumplimiento a las funciones y competencias encomendadas por la Constitución y la ley a la nación y a sus entidades territoriales 🇨🇴.



### RECUERDE

Desde la visión del PDSP, la salud es el resultado de la interacción de las condiciones biológicas, psíquicas, socioeconómicas y culturales del individuo con su entorno y la sociedad.



### REFERENCIAS

*Gestión pública local.* DNP, 2004.

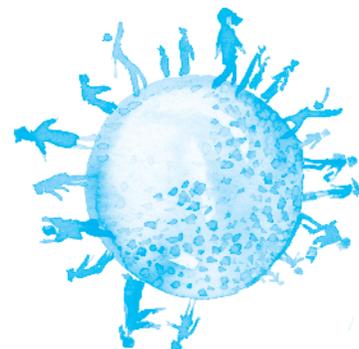
## ¿Qué es planificar la salud de manera integral?

Planificar es desarrollar un conjunto de procesos relacionados entre sí, vinculados al Modelo Integrado de Planeación y Gestión, que permiten definir las acciones de formulación, implementación, monitoreo, evaluación y control de los PTS.

De acuerdo con lo anterior, planificar y gestionar la salud de manera integral significa reconocer que la salud es un derecho fundamental e interdependiente de los demás derechos, que garantiza el desarrollo humano sostenible como un eje central. En este sentido, es “el resultado de la interacción de condiciones biológicas, psíquicas y socioculturales del individuo con su entorno y el ambiente a fin de poder acceder a un mejor nivel de bienestar como condición esencial para la vida” (MSPS, 2013).

El proceso de planeación integral en salud está circunscrito al ciclo de la gestión pública territorial, donde se define un horizonte de actuación que se materializa en el PD y que requiere para su efectiva ejecución el uso permanente de instrumentos de gestión (Lineamientos Metodológicos. Estrategia PASE a la Equidad en Salud, 2014).

La salud pública es un compromiso asumido por el Estado para garantizar el derecho a la salud. Este compromiso implica movilizar a todos los actores sociales para que actúen desde sus responsabilidades en beneficio de la comunidad y del desarrollo de sus territorios. La salud, en este contexto, es el eje que articula a los demás sectores para que estos adquieran compromisos activos con el desarrollo social, económico y democrático del país. La planificación integral de la salud en el territorio está orientada a “poner la salud en todas las políticas”.



### GOBERNADORES Y ALCALDES,

apunten a contribuir con el desarrollo y bienestar de la sociedad desde la perspectiva del PDSP. Recuerden que la ruta que seguimos todos busca lograr tres grandes fines: 1) alcanzar la equidad; 2) afectar positivamente los determinantes sociales de la salud; y 3) mitigar los impactos de la carga de la enfermedad sobre los años de vida.

En esta línea, la apuesta de futuro en salud para Colombia se logra a partir del cumplimiento de tres objetivos estratégicos frente a los cuales todos los actores, sectores y la autoridad sanitaria deben confluir para garantizar el cumplimiento de la visión a 2021 (ver página siguiente).

## Visión PDSP 2012-2021

Que Colombia haya “consolidado la acción transectorial y comunitaria, para lograr la paz y la equidad social, mediante la mejora del bienestar integral y la calidad de vida para todos los habitantes del territorio colombiano”; ese es el ideal de salud que todos queremos. Pero dicho ideal es un compromiso que como individuos y como Gobierno tenemos que asumir en conjunto. Cada uno desde sus labores particulares, cada ministerio, cada entidad con sus respectivas secretarías, cumple un rol clave para que cada habitante de Colombia pueda acceder a un mejor nivel de bienestar, como condición esencial para una vida saludable.

## Objetivos estratégicos

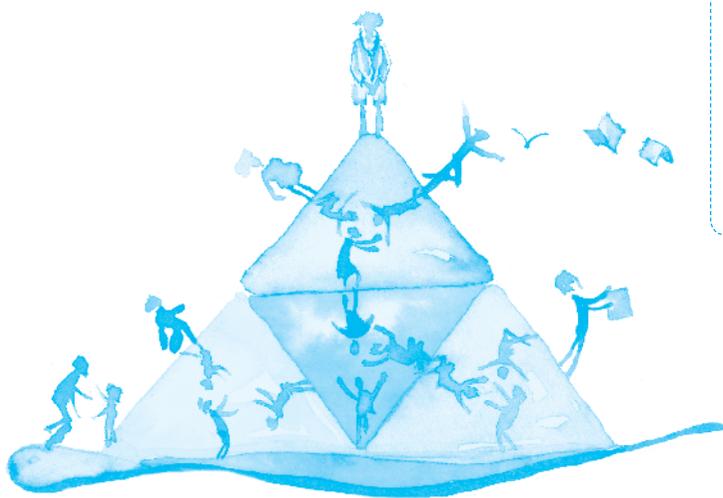
**Avanzar hacia la garantía del goce efectivo del derecho a la salud**

**Mejorar las condiciones de vida y salud de los habitantes**

**Mantener cero tolerancia con la mortalidad y la discapacidad evitables**

### TENGA EN CUENTA

Para lograr estos objetivos los mandatarios territoriales deberán definir estrategias vinculantes entre el sector salud y otros sectores, a fin de crear las condiciones que garanticen bienestar, calidad de vida y de atención en los servicios de salud para todos los colombianos y colombianas en la próxima década. Es así como el PDSP define su apuesta estratégica desde la intervención de ocho dimensiones prioritarias y dos transversales, como se aprecia en el siguiente gráfico.



# Dimensiones prioritarias y transversales de la salud en el PDSP 2012-2021



**FIGURA 1.** Dimensiones prioritarias y transversales de la salud en el PDSP 2012-2021.  
Fuente: *Lineamientos Conceptuales. Estrategia PASE a la Equidad en Salud*, 2014.

**GOBERNADORES Y ALCALDES**, es importante destacar que en la apuesta del PDSP 2012-2021 se parte de las condiciones y necesidades particulares de los territorios y regiones del país, de acuerdo con la diversidad de sus pobladores en cuanto a género, etnia, curso de vida, personas en condición de discapacidad y víctimas del conflicto armado.

Usted, como primera autoridad de su territorio, debe materializar esta apuesta: **¡es su hora!**

# ¿Cómo planifico la salud desde la perspectiva del PDSP 2012-2021 en el marco de la gestión pública?



## TENGA EN CUENTA

Los PTS deben ser elaborados por los departamentos, distritos y municipios, con base en sus competencias y en las necesidades, condiciones y características de su territorio, bajo los lineamientos: 1) normativos; 2) conceptuales; 3) metodológicos; y 4) técnicos y operativos de la Estrategia PASE a la Equidad en Salud.

La Ley 152 de 1994 tiene como propósito establecer los procedimientos y mecanismos para la elaboración, aprobación, ejecución, seguimiento, evaluación y control de los planes de desarrollo como instrumentos de la planeación en Colombia. En este sentido, el PD vincula automáticamente al PDSP y a todas las políticas sectoriales que se implementan en el territorio.

De esta forma, y conforme a lo establecido en la Resolución 1841 de 2013, los PTS deben ser elaborados por los departamentos, distritos y municipios, con base en sus competencias y en las necesidades, condiciones y características de su territorio, para adaptar y adoptar los contenidos definidos en el PDSP, vinculando de esta forma los PTS con todos los sectores.

En el primer período de gobierno, los gobernadores y alcaldes armonizarán los PTS definiendo su visión, ajustando la configuración y respuesta vigentes hacia la perspectiva del PDSP. En los siguientes períodos los nuevos mandatarios deberán continuar la ruta estratégica para el logro de las metas que se planteen. Lo anterior se aprecia en el siguiente diagrama:



FIGURA 2. Períodos de gobierno territorial. Las tres generaciones de los PTS. Fuente: Lineamientos Conceptuales. Estrategia PASE a la Equidad en Salud, 2014.

En este marco, el resultado del proceso de planeación integral en salud interrelaciona cada momento de la gestión pública, desde la implementación hasta la rendición de cuentas a la ciudadanía, dando respuesta a los desafíos actuales en salud pública, mediante el planteamiento de estrategias de intervención colectiva e individual, que involucran tanto al sector de la salud como a otros sectores, dentro y fuera de los servicios de salud.



**GOBERNADORES Y ALCALDES**, el nuevo desafío de la salud, sin duda, requiere un cambio en la gestión de las administraciones territoriales y las autoridades sanitarias, quienes ahora no solo tienen el reto de alcanzar los resultados sectoriales, sino también el desafío de movilizar y articular esfuerzos y recursos de la comunidad y de los demás sectores que tienen responsabilidades y competencias ante las condiciones ambientales, sociales, económicas y de población, de las cuales depende la salud.

La responsabilidad de gobernadores y alcaldes ante este proceso de gestión integral es liderar y dirigir la planeación en salud por medio de la articulación, en los consejos de gobierno, de una directriz de trabajo colaborativo, haciendo seguimiento al proceso hasta la vinculación de los sectores y movilizándolo a los actores del desarrollo. En este sentido, el reto de los mandatarios territoriales debe conjugar los siguientes elementos:

**TENGA EN CUENTA**

El resultado del proceso de planeación integral en salud en su territorio se constituye en un pacto social de mediano plazo, para lograr la salud que todos los ciudadanos sueñan.



FIGURA 3. Elementos para liderar y dirigir el proceso de planeación integral en salud.

## Los PTS deben

1

Responder a la diversidad del territorio y abordar de manera integral los múltiples enfoques de la salud (de derechos, diferencial, de población y el modelo conceptual de los determinantes de la salud).

2

Reconocer y comprender el territorio y su contexto, ya que las condiciones y las situaciones que se presenten en materia de salud varían de acuerdo con las interrelaciones que existan y hayan existido entre el sector de salud y las diferentes dimensiones del desarrollo.

3

Armonizarse con los planes de otros sectores y niveles de gobierno (visiones de desarrollo nacional, departamental y municipal con los PD, los planes de ordenamiento territorial y otros planes sectoriales).

4

Ser viables, sostenibles y coherentes, lo que implica ser consistentes con los planes financieros territoriales de salud y guardar armonía y equilibrio con las dimensiones prioritarias y transversales incluidas en el PDSP.

5

Contemplar criterios para beneficiar a las personas en condiciones y situaciones de vulnerabilidad.

6

Ser evaluables. Definir objetivos y metas con líneas de base e indicadores, para que sean integrados al sistema de monitoreo y evaluación que permita medir el estado de logros esperados en salud y adoptar las medidas necesarias para garantizar su cumplimiento.



Para consolidar el proceso de planeación integral es necesario que las secretarías de planeación y las secretarías de salud movilicen la voluntad de los diferentes actores en el cumplimiento de los PTS, por ser la salud un asunto de todos los sectores.

En el proceso de implementación es importante que se facilite la labor de abogacía que la autoridad sanitaria realiza para cumplir su propósito de contar con PTS con esta visión.



#### TENGA EN CUENTA

La planeación integral en salud le permitirá al mandatario territorial valorar de manera continua y sistemática los avances y dificultades de la Administración en el logro de los objetivos y metas previstos en el PTS, lo que le permitirá tomar medidas anticipadas y necesarias para cumplir con el ideal de salud para sus ciudadanos. Este proceso facilitará los insumos necesarios para realizar la rendición de cuentas a la ciudadanía cada año.



#### RECUERDE

El PDSP 2012-2021 busca alcanzar la equidad en salud, entendida como “la ausencia de diferencias injustas, evitables o remediabiles de salud, entre las poblaciones o grupos definidos de manera social, económica, demográfica o geográfica y mitigar la enfermedad durante la vida de todas las personas”. En este sentido

#### los gobernadores y alcaldes tienen un papel decisivo en la adopción del PDSP 2012-2021:

- 1 Los mandatarios deben velar por la armonización y formulación de los PTS, en el horizonte temporal del PDSP, 2012-2021.
- 2 La responsabilidad y el liderazgo de gobernadores y alcaldes se enmarcan en el mandato legal establecido para los procesos de planificación en el país, definidos por la Ley 152 de 1994.
- 3 El PDSP 2012-2021 es una política de Estado orientada a promover la salud como parte de la prosperidad para todos que, además, dialoga con las particularidades territoriales.
- 4 La adopción del PDSP mediante los PTS potencia las posibilidades de los programas de gobierno y facilita su cumplimiento.
- 5 El buen gobierno y el liderazgo de alcaldes y gobernadores estarán estrechamente ligados a su voluntad política y a su capacidad de dirección de la planificación y gestión de los PTS, en el marco del PDSP 2012-2021.



## CONTENIDO DEL CAPÍTULO II

- ▶ **¿Qué es PASE a la Equidad en Salud?**
  - ▶ **¿Qué busca PASE a la Equidad en Salud?**
  - ▶ **¿Cómo entiende la salud PASE a la Equidad en Salud?**
  - ▶ **¿Por qué implementar PASE a la Equidad en salud?**
- ▶ **¿Cómo se articula la planeación en salud con la planeación del desarrollo?**
  - ▶ **¿Cómo se construyen los PTS a la luz de la Estrategia?**
  - ▶ **¿Con quiénes y para quiénes?**
- ▶ **¿Cómo preparo mi territorio para la formulación de los PTS y cuáles son mis responsabilidades al respecto?**



## II. **PASE** a la Equidad en Salud: instrumento para la planeación y la gestión territorial en salud

*En este capítulo se presentan  
los principales componentes  
de la Estrategia PASE a  
la Equidad en Salud y su  
articulación con la planeación  
y la gestión territorial en salud*

# PASE a la Equidad en Salud: instrumento para la planeación y la gestión territorial en salud



**¿Qué es PASE a la Equidad en Salud?**

Es un conjunto de elementos que se entretajan de manera armónica para garantizar la formulación integral de los PTS.

**¿Qué busca PASE a la Equidad en Salud?**

Fortalecer la capacidad conceptual, operativa y técnica de las entidades territoriales para la formulación de PTS.

**¿Cómo entiende la salud PASE la Equidad en Salud?**

El estado de salud de una población se encuentra directamente relacionado con las situaciones y condiciones presentes en su territorio.

**¿Por qué implementar PASE a la Equidad en salud?**

Porque facilita a las entidades territoriales planificar sus acciones en salud de manera armónica con la política nacional.

**¿Cómo se articula la planeación en salud con la planeación del desarrollo?**

La planeación en salud hace parte integral del PD, que establece los objetivos y metas que se esperan alcanzar a partir del mandato democrático, en donde el bienestar y las condiciones de salud de los individuos son asuntos de todos.

**¿Cómo se construyen los PTS a la luz de la Estrategia?**

A partir de una secuencia lógica que incluye el desarrollo de tres procesos, tres momentos y diez pasos.

**¿Con quiénes y para quiénes?**

Para formular los PTS es ideal contar con representantes de la comunidad, del sector de salud y también de otros sectores, para garantizar una visión integral y la búsqueda de compromisos que de manera articulada lleven a una gestión en la que la salud sea comprendida como un compromiso de todos.

**¿Cómo preparo mi territorio para la formulación de PTS y cuáles son mis responsabilidades al respecto?**

Creando las condiciones político-institucionales para garantizar que el proceso de planeación integral en salud sea participativo, transectorial y que contribuya al cumplimiento de las metas previstas en el PDSP.

# PASE a la Equidad en Salud: instrumento para la planeación y la gestión territorial en salud

*El MSPS, consciente del desafío que representa para los actuales mandatarios territoriales adelantar el ejercicio de planeación integral en salud, adaptó y adoptó la Estrategia PASE a la Equidad en Salud para apoyar el proceso de planeación y adaptación del PDSP a los ejercicios de planeación territorial.*

La Estrategia PASE a la Equidad en Salud, para la formulación integral de PTS, en el marco del PDSP 2012-2021, adopta el modelo de los DSS y el modelo BIT PASE, da argumentos que motivan la transectorialidad y posibilita las estrategias de articulación con los distintos actores.

PASE a la Equidad en Salud parte del análisis de las relaciones que se crean entre la salud y las dimensiones del desarrollo (poblacional, ambiental, social y económica), en donde la salud hace parte de todas las políticas, como aparece en la siguiente gráfica:



**FIGURA 4.** Dimensiones del modelo BIT PASE.

Fuente: *Lineamientos Conceptuales. Estrategia PASE a la Equidad*, 2014.



**¿Qué es PASE a la Equidad en Salud?**

Es un conjunto de elementos normativos, técnicos, conceptuales, metodológicos y operativos que se entretajan de manera armónica para garantizar la formulación integral de los PTS.



**FIGURA 5.** Elementos que componen la Estrategia PASE a la Equidad en Salud.  
Fuente: *Lineamientos Conceptuales. Estrategia PASE a la Equidad en Salud*, 2014.

**¿Qué busca PASE a la Equidad en Salud?**

Fortalecer la capacidad conceptual, operativa y técnica de las entidades territoriales para la formulación de PTS articulados con sus planes y políticas de desarrollo.



¿Cómo entiende la salud **PASE** la Equidad en Salud?

PASE a la Equidad en Salud entiende que el estado de salud de una población se encuentra directamente relacionado con las situaciones y condiciones presentes en su territorio. Por consiguiente, la estrategia **adopta el modelo de DSS y el modelo BIT PASE**, se compromete con el logro de la equidad y ofrece herramientas para su concreción en el territorio.

¿Por qué implementar **PASE** a la Equidad en Salud?

Porque facilita a las entidades territoriales planificar sus acciones en salud de manera armónica con la política nacional, a la medida de su territorio y de acuerdo con sus necesidades particulares.

¿Cómo se articula la planeación en salud con la planeación del desarrollo?

La planeación en salud hace parte integral del PD que establece los objetivos y metas que se espera alcanzar a partir del mandato democrático, en donde el bienestar y las condiciones de salud de los individuos son asunto de todos. Por medio del análisis de la interacción de las tensiones que se dan entre las dimensiones del desarrollo (poblacional, ambiental, social y económica) y las dimensiones prioritarias y transversales propuestas en el PDSP 2012-2021.



## ¿Cómo se construyen los PTS a la luz de la Estrategia?

La Estrategia PASE a la Equidad en Salud se inscribe en el ciclo de la gestión pública y desarrolla una secuencia metodológica para la formulación de PTS mediante tres procesos, tres momentos y diez pasos.



### RECUERDE

La Estrategia PASE a la Equidad en Salud motiva el trabajo sectorial, transectorial y comunitario. Así, la participación colaborativa de estos actores permitirá construir procesos de ganancia mutua que, acompañados del liderazgo de la **autoridad sanitaria**, conducirán a la consolidación de una concepción integral de la salud.

**FIGURA 6.** Procesos y momentos. Ruta metodológica para la formulación de los PTS. Fuente: *Lineamientos Técnicos, Metodológicos y Operativos. Estrategia PASE a la Equidad*, 2014.

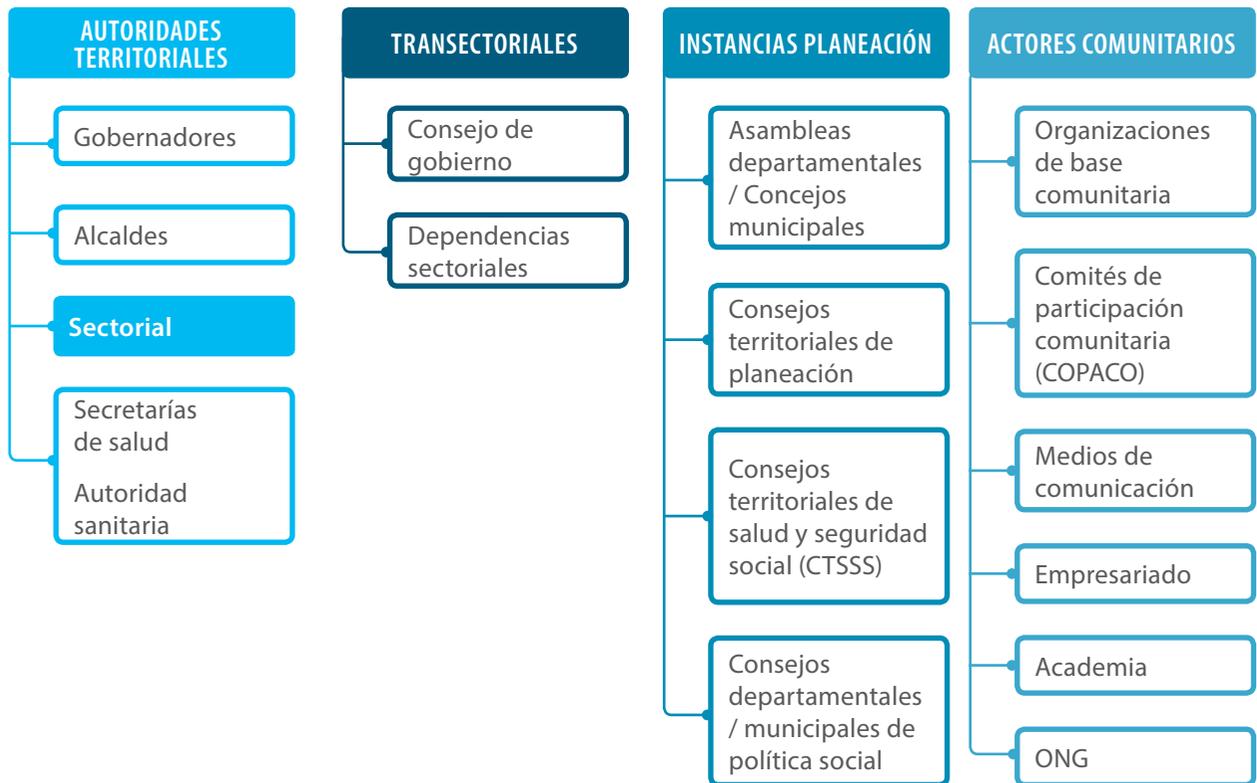


## ¿Con quiénes y para quiénes?

Para lograr efectividad en las acciones del proceso de planificación y gestión en salud, el gobernante territorial debe partir de identificar el mapa de actores, que debe hacer parte activa de la construcción de los planes, desde la perspectiva sectorial, transectorial y comunitaria.

La política pública debe responder al mejoramiento de las condiciones de calidad de vida. Para el caso específico de la Estrategia, la meta es el mejoramiento de las condiciones de salud de toda la población colombiana. En este sentido, los PTS se formulan para lograr que los objetivos estratégicos del PDSP 2012-2021 se cumplan a partir de las condiciones de cada territorio.

## Actores del proceso de planeación integral en salud



## ¿Cómo preparo mi territorio para la formulación de los PTS y cuáles son mis responsabilidades?

La preparación del territorio para adelantar el proceso de planificación integral en salud, en el marco de la estrategia PASE a la Equidad en Salud, se denomina **ALISTAMIENTO INSTITUCIONAL**; tiene como propósito crear las condiciones político-institucionales para garantizar que dicho proceso sea participativo y transectorial, y que, además de responder a la normatividad vigente, contribuya con el cumplimiento de las metas previstas en el PDSP.

En la **creación de condiciones político-institucionales**, son fundamentales el compromiso y la voluntad del gobernante para liderar la movilización de todos los sectores de la sociedad, junto con el posicionamiento de la autoridad sanitaria como responsable del proceso técnico.

El principal reto se encuentra en promover procesos de diálogo político con las administraciones territoriales y con los demás sectores, con el fin de movilizar la voluntad de actuación institucional en el proceso de planeación integral en salud.

### Elementos claves dentro de la preparación de condiciones para el proceso de planeación integral en salud

Voluntad y liderazgo

#### 1 Orientación formal para el proceso de planeación

El mandatario debe protocolizar y formalizar el proceso de planeación integral en salud con su equipo técnico en el consejo de gobierno, y mediante un acto administrativo formalizar también las orientaciones y el cronograma establecido para la formulación de los PTS, considerando el equipo humano, las funciones, los tiempos, recursos, etc.

#### 2 Liderazgo y movilización de los sectores

Es fundamental que los gobernadores y alcaldes motiven y hagan seguimiento al desarrollo del proceso de planeación, demostrando así su liderazgo y promoviendo en los consejos de gobierno la socialización de los avances.

## Elementos claves dentro de la preparación de condiciones para el proceso de planeación integral en salud

### 3 Visibilidad y convocatoria a los actores del desarrollo y comunitarios

Mediante la implementación de estrategias de comunicación y la realización de convocatorias a los actores comunitarios identificados para el proceso, de manera que estén informados y participen en este. Una de las principales características del PDSP, así como una de sus mayores virtudes, es que amplía el marco de comprensión de la salud y, en esa medida, esta deja de ser un ámbito que compete de manera restringida a un sector específico para pasar a ser competencia de todos los sectores institucionales y contar con la participación de actores comunitarios. Para motivar el proceso de participación de estos actores se requiere la actuación decidida del gobernante.

### 4 Designación del equipo técnico sectorial y transectorial

Una vez que los actores conozcan el interés del mandatario, así como su decidido respaldo, es clave designar el equipo técnico sectorial y transectorial que va a participar permanentemente en el proceso.

### 5 Definición, aprobación de la ruta de trabajo y monitoreo de su ejecución

El mandatario debe conocer y aprobar el plan de trabajo, que se constituye en el principal insumo para realizar el monitoreo a la ejecución del proceso. Además, debe identificar los momentos claves para que le sean presentados el avance y el desarrollo de la estrategia. Es importante tener en cuenta que el plan de trabajo no romperá la agenda del PD y se irá ajustando de acuerdo con las necesidades, momentos y orientaciones que vayan surgiendo en el proceso, por lo cual se debe considerar como un proceso flexible y adaptable a las condiciones del contexto.

### 6 Promoción, diálogo político con otros gobiernos territoriales

El ejercicio de planeación integral debe tener en cuenta las dinámicas del territorio en su conjunto; por consiguiente, es vital que el gobernante promueva espacios de diálogo político sobre temas de interés común en donde pueden articularse acciones que contribuyan al mejoramiento de la calidad de la salud.

**7 Disposición de recursos físicos y financieros**

Los mandatarios deben brindar orientaciones con respecto al aseguramiento de los recursos físicos y financieros disponibles para emprender el proceso de planeación territorial en salud. Los equipos tendrán que desplazarse a otras entidades territoriales (o dentro de la misma), para lo cual deben disponer de recursos para los procesos de concertación institucional y de consulta social y comunitaria. Los equipos territoriales deben tener a su disposición un espacio adecuado para el trabajo de formulación y contar con el mínimo de recursos técnicos y tecnológicos que permitan el desarrollo del proceso de formulación de los PTS.

**8 Implementación de estrategias de comunicación**

Comunicación hacia adentro y hacia afuera de la Administración. Debe ser un proceso transversal durante la planificación integral, para vincular a los actores institucionales y promover el respaldo y la participación de los sectores comunitarios. Dentro de las estrategias se encuentran los medios informativos y de comunicación: boletines de prensa, mensajes y campañas por redes sociales, motivación para la realización de encuentros para socializar los avances del proceso de planeación, entre otros.

**LISTA DE CHEQUEO PARA EL MANDATARIO**

- Reconocer y posicionar el compromiso con el PDSP 2012-2021 y con la planificación mediante la Estrategia PASE a la Equidad en Salud.
- Motivar a la autoridad sanitaria para desarrollar el proceso.
- Liderar la convocatoria de los actores sectoriales, transectoriales y comunitarios necesarios para la formulación de los PTS.
- Conformar el equipo de trabajo tanto para los PTS departamentales como para la asistencia técnica a los municipios.
- Brindar los recursos económicos para el desarrollo del proceso.
- Motivar la generación de un plan de trabajo con su respectivo cronograma y supervisar su seguimiento.
- Emitir un acto administrativo donde queden consignados los compromisos adquiridos.
- Visibilizar los resultados de la planificación en los diferentes espacios de gestión pública que lidera.

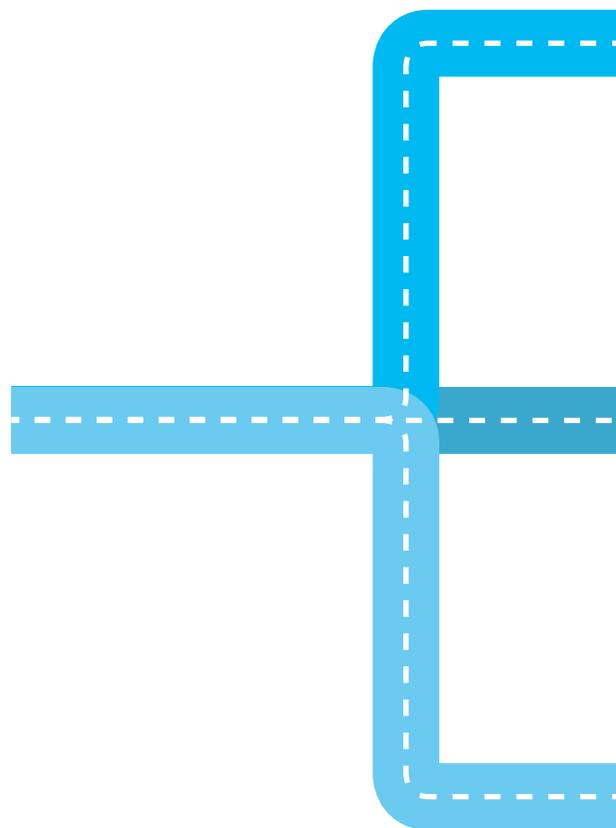




### III. Acciones de los gobernantes en la agenda de planeación y gestión territorial de la salud

*En este capítulo se presentan las acciones que deben realizar los gobernantes para la planeación y la gestión territorial de la salud*

# Acciones de los gobernantes en la agenda de planeación y gestión territorial de la salud



**PROCESO 1:  
Alistamiento  
institucional**

Organizar y dinamizar por medio de momentos, pasos, acciones del gobernante y demás actores.

**PROCESO 2:  
Ruta lógica para la  
planeación integral  
en salud**

Identificar, comprender y responder por medio de momentos, pasos, acciones del gobernante y demás actores.

**PROCESO 3:  
Gestión operativa**

Acciones del gobernante en la fase de implementación.

¿Cómo lograr una gestión operativa efectiva?

Armonización de la agenda de los PTS con el PD.

Cronograma.

# Acciones de los gobernantes en la agenda de planeación y gestión territorial de la salud



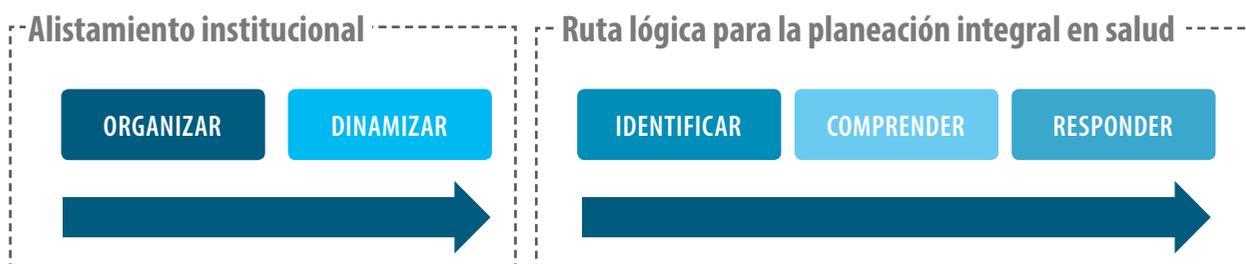
## TENGA EN CUENTA

Las acciones que emprendan los gobernantes territoriales frente al proceso de planeación integral en salud deben estar directamente relacionadas con sus capacidades de incidencia, comunicación, negociación y movilización. Aptitudes que le permitirán visibilizar la impronta que podría dejar de su gobierno y los resultados de su gestión como primera autoridad de su entidad territorial a 2021.

**GOBERNADORES Y ALCALDES**, el proceso de planeación integral en salud, desde la perspectiva del PDSP 2012-2021, mostrará el camino para dar un salto cualitativo nunca antes visto para el bienestar de la población de su territorio. Esa transformación tendrá oportunidad de visibilizarla a través del desarrollo de los momentos y pasos de la ruta lógica para la formulación de los PTS.

Como ya se ha mencionado, **PASE a la Equidad en Salud constituye un camino seguro para adelantar el ejercicio de planeación integral en salud** en el marco del PDSP 2012-2021. Tomando esto en cuenta, ¿dónde y cuándo debe actuar el mandatario en el desarrollo de la ruta lógica para la planeación?

El punto de partida **para que el mandatario territorial se convierta en el líder visible del proceso de planeación integral en salud que se adelanta en su territorio** es la fase de alistamiento institucional, seguida por cada uno de los tres momentos que define la ruta lógica en el marco de PASE a la Equidad en Salud:



Las estrategias de las oficinas de comunicación territoriales deben apoyar el proceso de planeación integral adoptando las herramientas de incidencia, comunicación y movilización que el MSPS ha facilitado para garantizar el impacto y visibilización del proceso que impulsa el mandatario.

## Acciones claves para adelantar la estrategia de comunicaciones



*A continuación se presentan, para cada uno de los momentos de la ruta lógica de planeación integral en salud, las acciones sugeridas para que el mandatario territorial realice el proceso de liderazgo e incidencia del proceso*

## Proceso 1: Alistamiento institucional

MOMENTO	PASOS	ACCIÓN DEL GOBERNANTE	QUIÉNES PARTICIPAN
<b>MOMENTO 1. ORGANIZAR</b>			
<p><b>“Preparándonos para la planeación”</b></p> <p>Corresponde a la preparación de las condiciones institucionales en términos de conformación de equipos y definición de recursos para adelantar el proceso de planificación integral en salud.</p>	<p><b>1</b> Generación de condiciones político-institucionales y conformación de equipos territoriales.</p> <p><b>2</b> Sondeo de información y Análisis de situación de salud (ASIS).</p> <p><b>3</b> Definición de recursos.</p>	<p><b>Convocar, dar las directrices y formalizar el proceso de planeación y la participación de los sectores.</b></p> <p><b>Designar formalmente el equipo técnico.</b></p> <p><b>Sensibilizar, socializar y movilizar a los actores institucionales para vincularse al proceso.</b></p>	<p>Representantes del consejo de gobierno.</p> <p>Representantes del sector de salud y de la autoridad sanitaria.</p> <p>Líderes comunitarios.</p> <p>Medios de comunicación internos.</p>





MOMENTO	PASOS	ACCIÓN DEL GOBERNANTE	QUIÉNES PARTICIPAN
<b>MOMENTO 2. DINAMIZAR</b>			
<p><b>“Movilizando y estableciendo compromisos”</b></p> <p>Es el momento en que los actores del proceso de planeación integral se vinculan al proceso.</p>	<p><b>4</b> Caracterización de actores comunitarios.</p> <p><b>5</b> Elaboración y formalización del plan de trabajo y cronograma.</p>	<p><b>Convocar a los actores comunitarios y motivarlos a participar.</b></p> <p><b>Promover espacios de acuerdo y socialización con actores comunitarios para generar compromisos de participación.</b></p> <p><b>Socializar con los medios de comunicación el inicio de la estrategia y convocar a la ciudadanía.</b></p>	<p>Representantes del consejo de gobierno.</p> <p>Representantes del sector de salud y de la autoridad sanitaria.</p> <p>Medios de comunicación internos y externos.</p>



## Proceso 2. Ruta lógica para la planeación integral en salud

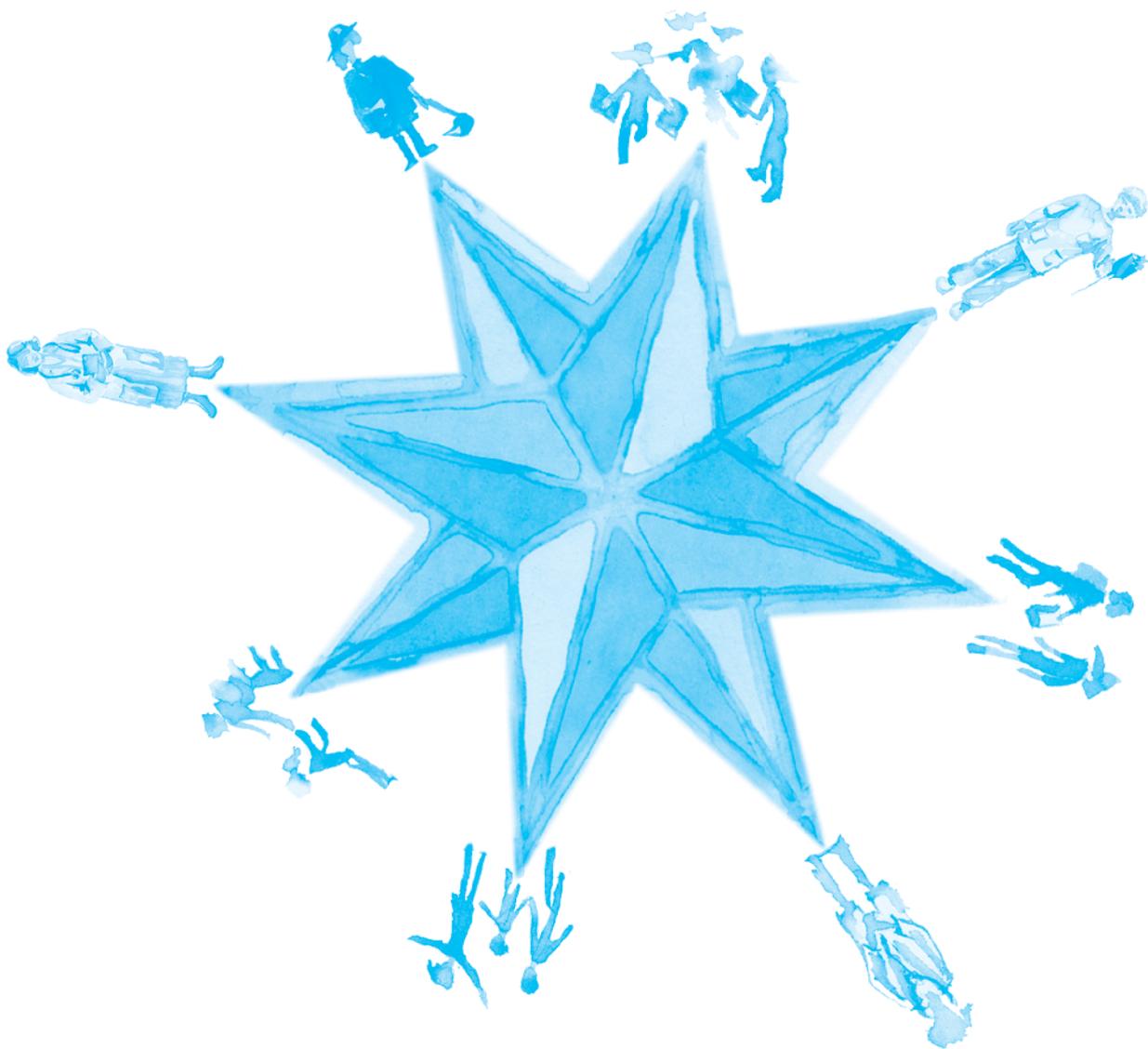
MOMENTO	PASOS	ACCIÓN DEL GOBERNANTE	QUIÉNES PARTICIPAN
<b>MOMENTO 1. IDENTIFICAR</b>			
<p><b>“Encontrando la configuración actual”</b></p> <p>El momento de identificar brinda un panorama sobre las condiciones actuales de la entidad territorial en cada dimensión PASE (poblacional, ambiental, social y económica) y de las interacciones con la situación de salud presente en el territorio. En los pasos sucesivos, la estrategia permite identificar las tensiones en salud presentes en el territorio, la valoración y validación de estas, así como su proyección si no se intervienen.</p>	<p><b>1</b> Reconocimiento inicial del territorio y su dinámica demográfica.</p> <p><b>2</b> Reconocimiento de las condiciones básicas de salud e implicaciones de las dinámicas PASE para la planeación en salud.</p> <p><b>3</b> Identificación de tensiones en salud presentes en el territorio.</p> <p><b>4</b> Proyección de tensiones si no se intervienen.</p>	<p>Garantizar la participación de los diferentes sectores en el ejercicio, en especial de los comunitarios, para tener una visión integral de lo que se está identificando.</p> <p>Sensibilizar y socializar tanto a la institucionalidad como a la ciudadanía sobre aquellas situaciones que hoy afectan el estado de la salud de la población y que no deben ser toleradas.</p> <p>Boletines informativos.</p>	<p>Representantes de la autoridad sanitaria (responsables por dimensiones).</p> <p>Delegados de todos los sectores.</p> <p>Actores comunitarios.</p> <p>Medios de comunicación masivos y redes sociales.</p>



MOMENTO	PASOS	ACCIÓN DEL GOBERNANTE	QUIÉNES PARTICIPAN
<b>MOMENTO 2. COMPRENDER</b>			
<p><b>“De la configuración actual a la deseada”</b></p> <p>Cada uno de los elementos reconocidos en el territorio durante el momento de identificar empieza a cobrar sentido al encontrar las relaciones que lo vinculan con los demás. Esto implica avanzar hacia la comprensión integral de los elementos que determinan las condiciones de salud del territorio, lo que se logra, en gran medida, mediante la identificación de los ejes estratégicos que configuran las situaciones y condiciones de salud del territorio.</p>	<p><b>5</b> Construcción de la configuración actual del territorio.</p> <p><b>6</b> Identificación de ventajas y oportunidades del territorio.</p> <p><b>7</b> Construcción de la configuración deseada.</p> <p><b>8</b> Transformación esperada de tensiones.</p>	<p><b>Convocar y socializar la imagen que identifica la metáfora de salud ideal que todos soñamos y del compromiso del gobernante con sus ciudadanos.</b></p> <p><b>Sensibilizar a la ciudadanía, atraer su atención y motivar su participación.</b></p> <p><b>Boletines de prensa mostrando la imagen del futuro posible.</b></p>	<p>Representantes de la autoridad sanitaria (responsables por dimensiones).</p> <p>Delegados de todos los sectores.</p> <p>Actores comunitarios.</p> <p>Medios de comunicación masivos y redes sociales.</p>

## Proceso 2. Ruta lógica para la planeación integral en salud

MOMENTO	PASOS	ACCIÓN DEL GOBERNANTE	QUIÉNES PARTICIPAN
<b>MOMENTO 3. RESPONDER</b>			
<p>Define el marco estratégico y el plan de inversiones de los PTS, así como los respectivos mecanismos de implementación, monitoreo y evaluación. En ese marco estratégico se define la visión de la salud que será la idea fuerza para inspirar y movilizar a los diferentes actores y sectores que intervienen en el territorio, en función de la imagen de salud pública deseable y posible que permitirá a las políticas públicas responder a un ejercicio técnico-político que refleje los intereses y acuerdos colectivos frente a los asuntos estratégicos del territorio para mejorar la salud (DNP, 2012).</p>	<p><b>9</b> Construcción del componente estratégico y plan de inversiones.</p> <p><b>10</b> Definición de mecanismos para implementación, monitoreo y evaluación del plan.</p>	<p><b>El gobernante deberá concentrar toda su capacidad de acción en la toma de decisiones estratégicas que garanticen el cumplimiento de la visión expuesta en los PTS y en la consecución de recursos que soporten las metas y desafíos planteados para lograr el ideal de salud de su territorio.</b></p> <p><b>Socializar con su equipo de gobierno los resultados del ejercicio de planificación territorial y dar lineamientos para avanzar en el alcance de sus metas.</b></p> <p><b>Dar directrices a su equipo de gobierno para que se vinculen los programas y proyectos que permiten el logro de esa visión de salud mediante la incorporación en los planes operativos anuales de inversiones y planes de acción.</b></p> <p><b>Convocar y socializar en el proceso de rendición de cuentas los resultados del marco estratégico de cara a la ciudadanía. Comunicar a los ciudadanos el avance y necesidades de ajuste para los siguientes años.</b></p>	<p>Delegados de todos los sectores.</p> <p>Actores comunitarios.</p>



## Proceso 3: Gestión operativa

### Acciones del gobernante en la fase de implementación

El papel del gobernante en la fase de planeación integral en salud es determinante para orientar su gestión con base en una hoja de ruta que le permita tomar decisiones de política pública. Sin embargo, para concretar y lograr los resultados esperados se requiere que el mandatario garantice la articulación de la planeación con la ejecución conforme al modelo de gestión pública.



En este sentido, la acción del gobernante en la fase de gestión operativa es clave, desde la programación de los recursos que se hace a través del POAI y el plan de acción.



En el POAI los gobernantes harán factible el cumplimiento de los objetivos y metas expuestos en los PTS. Así que usted, como gobernante, podrá convertir el POAI de salud en la brújula que oriente la carta de navegación del desarrollo humano de su región.

## ¿Cómo lograr una gestión operativa efectiva?

- 1 En consejo de gobierno, dar lineamientos al equipo técnico para priorizar en el POAI los proyectos que contribuyen con la apuesta estratégica de los PTS.
- 2 Asegurar que las metas del plan se incorporen en cada vigencia e identificar aquellas que requieren gestión ante otros niveles de gobierno o cooperación técnica.
- 3 Realizar monitoreo y revisar los avances de las metas y el cumplimiento de los PTS como instrumento para la rendición de cuentas a la ciudadanía.
- 4 Promover espacios con los actores comunitarios para revisar los avances en la implementación del PTS y la participación de todos los sectores que contribuyen con su logro.





## CONTENIDO DEL CAPÍTULO IV

- ▶ **Participación comunitaria desde la Estrategia PASE a la Equidad en Salud para la planeación integral en salud.**
  - ▶ **¿Por qué es importante la participación comunitaria en la planeación integral en salud?**
  - ▶ **Elemento clave: rendición de cuentas a la ciudadanía.**



## IV. Participación ciudadana en la planeación y gestión integral en salud

*En este capítulo se aborda  
la importancia de la  
participación ciudadana  
para la planeación y gestión  
integral de la salud*

# Participación ciudadana en la planeación y gestión integral en salud

Participación comunitaria  
desde la Estrategia PASE a la  
Equidad en Salud para la planeación  
integral en salud

La planificación territorial debe  
responder a procesos de amplia  
participación social, comunitaria  
e institucional





## ¿Por qué es importante la participación comunitaria en la planeación integral en salud?

Para fortalecer la **legitimidad** del Estado, apoyar y respaldar los procesos de empalme y dar soporte a los procesos de rendición de cuentas a la ciudadanía

## La rendición de cuentas a la ciudadanía

El proceso de rendición de cuentas a la ciudadanía es un momento clave dentro de la gestión pública; por tal razón, resulta fundamental para apropiar y consolidar el ejercicio de planeación integral en salud

# Participación ciudadana en la planeación y gestión integral en salud

*En Colombia, la construcción de procesos de planeación, de acuerdo con el marco normativo vigente, exige, advierte y dispone de todos los mecanismos de participación social y comunitaria, teniendo en cuenta que la participación social se considera derecho, deber y principio regulador. Es así como la participación social y ciudadana en los procesos de planificación del desarrollo es un tema de profunda trascendencia tanto en el plano nacional como en el internacional.*

En el caso de la planificación en salud, la participación social ha jugado un papel preponderante, en particular en el proceso de construcción del PDSP. Este motivó a diversos actores, sectores sociales, comunitarios e institucionales a formar parte de la toma de decisiones y búsqueda de respuestas que el país necesita para contribuir con el logro del mejoramiento de la calidad de vida de la población. En el proceso de formulación del PDSP 2012-2021 participaron cerca de 153.230 colombianos.

La participación social en salud y la construcción de procesos de planificación territorial suponen un enorme desafío de integración de los diversos sectores de la sociedad, tanto institucionales como comunitarios, dado el gran compromiso que supone la construcción de una sociedad equitativa que reconozca la salud como un derecho y no simplemente como un servicio, lo que exige el concurso de toda la sociedad en la construcción de respuestas acordes con las necesidades de los territorios.





## Participación comunitaria desde la Estrategia **PASE** a la Equidad en Salud para la planeación integral en salud

La **participación social y comunitaria** se refiere a la participación de todos aquellos actores de la sociedad civil que, de manera organizada, por medio de órganos o instancias de participación legalmente constituidos, **se hacen partícipes de la construcción del plan** (a partir del desarrollo de los momentos de **IDENTIFICAR**, **COMPRENDER** y **RESPONDER** propuestos en la ruta lógica para la formulación del plan). Lo anterior no excluye la participación de aquellas personas que de manera individual, por interés personal, acuden al ejercicio de su derecho de participación en la construcción de los PTS.

Contar con la **participación comunitaria en el proceso de planeación integral en salud es fundamental porque fortalece la confianza en las instituciones y la legitimidad del Estado**. De igual forma, la participación comunitaria permite mejorar la calidad de las decisiones públicas a través del diálogo constructivo; de esta forma el conocimiento del ciudadano se suma a la visión y decisión de la administración territorial; el resultado de esta unión se formaliza mediante las políticas públicas y sociales que se implementen.



### **TENGA EN CUENTA**

Uno de los principios fundamentales que promueve la estrategia PASE a la Equidad en Salud es que **la planificación territorial debe responder a procesos de amplia participación social, comunitaria e institucional**. Es de esta forma como pueden lograrse los grandes consensos sobre el territorio, el desarrollo y la construcción de la equidad en salud.

**GOBERNADORES Y ALCALDES**; en este marco, la participación comunitaria en el proceso de planeación integral en salud liderado por ustedes es clave para:

**1** Fortalecer la **legitimidad** del Estado frente a la participación de la ciudadanía

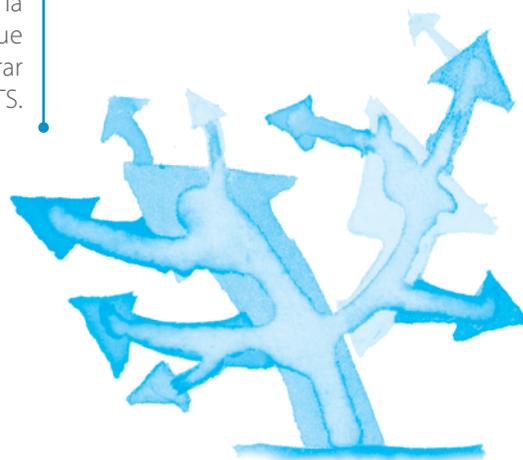
La **legitimidad** del Estado se da cuando se promueven espacios de participación en los procesos de planeación y decisión sobre políticas públicas. En la medida que más ciudadanos conocen las apuestas de futuro en salud y hacen parte de su definición se fortalece la confianza en las instituciones públicas. Por esta razón es fundamental dar a conocer a través de los medios de comunicación el trabajo realizado y convocar a los líderes comunitarios a vincularse en el proceso.

**2** Apoyar y respaldar los procesos de **empalme** (trazabilidad)

La vinculación de los actores comunitarios en el ejercicio de planeación integral en salud es fundamental para los procesos de **empalme** al iniciarse un nuevo período de gobierno. Esto permite que se haga visible el pacto ciudadano y que se revisen los avances realizados; de este modo se incluyen en las políticas públicas del nuevo gobernante la continuidad de algunas acciones y la definición de otras que sean necesarias para lograr los objetivos de los PTS.

**3** Soportar los procesos de **rendición de cuentas** a la ciudadanía

Soporte para los procesos de **rendición de cuentas a la ciudadanía**. Los resultados del proceso de planeación integral son el insumo para presentar a la ciudadanía resultados en los informes de gestión.





Lo anterior exige que desde la administración territorial, los gobernadores y alcaldes movilicen sus esfuerzos políticos y técnicos con miras a cumplir el compromiso de alcanzar la mayor equidad en salud y el desarrollo humano sostenible, afectando positivamente los determinantes sociales de la salud y mitigando los impactos de la carga de enfermedad sobre los años de vida saludable. Para ello se requiere el concurso de todos los actores comunitarios en la identificación, comprensión y respuesta.

## ¿Por qué es importante la participación comunitaria en la planeación integral en salud?

En el marco de la estrategia PASE a la Equidad en Salud se reconoce que el aporte de los actores sociales e institucionales es diferencial de acuerdo con el momento de formulación, el momento del ciclo de gestión pública y las propias características del actor. En el proceso de formulación, y de acuerdo con los tres momentos establecidos en la ruta lógica, el aporte en la participación se puede diferenciar en la siguiente tabla:

## Papel de los actores sociales e institucionales en la ruta lógica para la planeación integral en salud

	ACTORES SOCIALES	ACTORES INSTITUCIONALES
IDENTIFICAR	Aportan desde el conocimiento y la experticia local en el reconocimiento de los factores que determinan las condiciones de salud en territorios particulares. Validan la información proporcionada por las entidades territoriales y nacionales a partir de la experiencia local.	Aportan técnicamente en la construcción de insumos para el reconocimiento de las condiciones vigentes en el territorio que afectan las condiciones de vida y salud de sus habitantes.
COMPRENDER	Aportan en la construcción de la configuración territorial en salud y contribuyen con la <i>especialización</i> y la definición de los grandes ejes que determinan la condición de salud de la entidad territorial. Contribuyen con la identificación de reforzadores y liberadores de las tensiones presentes en los territorios, dando legitimidad tanto a la configuración actual como a la configuración esperada en salud.	Aportan los elementos técnicos definidos en la ruta metodológica para la formulación de PTS para la construcción de la configuración actual y deseada en salud.
RESPONDER	Contribuyen con la construcción de la visión en salud y el componente estratégico del PTS. Aportan a la validación social de la visión y los desafíos del PTS.	Aportan los lineamientos técnicos para la definición estratégica, la construcción de metas e indicadores del PTS.

Sin embargo, en [los procesos de implementación y evaluación de los PTS es importante el fortalecimiento de los mecanismos de participación](#). Particularmente durante la implementación es importante la participación ciudadana en el control social y en la rendición de cuentas, como forma de propiciar escenarios de interlocución entre el mandatario y la sociedad civil que posibiliten mayor transparencia en la gestión del plan para así aumentar la corresponsabilidad en el ejercicio de defensa de una visión compartida en salud y desarrollo sostenible.

## ELEMENTO CLAVE:

# Rendición de cuentas a la ciudadanía

El proceso de rendición de cuentas a la ciudadanía es un momento clave dentro de la gestión pública y, en ese sentido, resulta fundamental para apropiar y consolidar el ejercicio de planeación integral en salud.

GOBERNADORES Y ALCALDES, tengan en cuenta:

1. REVISAR LOS AVANCES DESDE RESULTADOS

2. CONOCER LA EJECUCIÓN

3. PUBLICAR Y SOCIALIZAR LOS RESULTADOS A LA CIUDADANÍA

¿para qué?

Informar, explicar y argumentar, retroalimentar e incentivar

1

**Revisar los avances:** le permite conocer, liderar y orientar durante el desarrollo del proceso de planeación integral las acciones que se requieran; y le brinda argumentos para informar resultados de su gestión ante la opinión pública.

2

**Conocer la ejecución:** le da información sobre la ejecución de recursos asignados, el estado de avance y los retos para realimentar la planeación.

3

**Publicar y socializar resultados:** al informar a la ciudadanía los avances en la gestión de la salud integral se fortalecen los lazos entre la sociedad civil y las instituciones, es decir, se favorecen la legitimidad y el diálogo entre el mandatario y sus conciudadanos frente a una apuesta de futuro en salud.

## Pasos sugeridos para rendir cuentas a la ciudadanía de la gestión en salud

PASOS	ACTIVIDADES GENERALES	Gobernador / Alcalde	Consejo de Gobierno	Oficinas de Planeación	Secretarías de Salud	Secretarías Sectoriales/ Entidades descentralizadas	Consejo Territorial de Planeación (CTP)	Consejo de Seguridad Social / Otros	Asamblea/Concejo Municipal
Alistamiento institucional	Preparar lineamientos para la rendición de cuentas			★	★				
	Socializar lineamientos	★							
	Obtener, organizar la información			★	★	★			
	Consolidar información para socialización			★	★				
Convocar y consultar	Preparar convocatoria a comunidades			★	★				
	Definir estrategia de comunicaciones			★	★				
	Socialización de resultados de la gestión integral en salud	★		★	★	★	★	★	★
Realimentar la rendición de cuentas	Recopilar percepción de la comunidad			★	★				
	Sistematizar y realimentar		★	★	★	★			



## GOBERNADORES Y ALCALDES:

La rendición de cuentas a la ciudadanía permite dar visibilidad al proceso de planeación integral en salud y representa una oportunidad para que los ciudadanos se vinculen y puedan conocer el compromiso de las instituciones frente al bienestar en salud propuesto por el PDSP a 2021, en particular las acciones específicas en su territorio.





## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Departamento Nacional de Planeación (DNP) (2004). *Guía de Gestión pública local*. Bogotá: DNP.

Departamento Nacional de Planeación (DNP) (2012). *Lineamientos para la Rendición de Cuentas a la Ciudadanía por las Administraciones Territoriales. Guías para la gestión pública territorial*. Bogotá: DNP, USAID, ESAP.

Ministerio de Salud y Protección Social (2013). *Plan Decenal de Salud Pública PDSP 2012-2021: La salud en Colombia la construyes tú*. Bogotá: Ministerio de Salud y Protección Social - Imprenta Nacional.

Presidencia de la República -Secretaría de Transparencia (2004). Comité Interinstitucional *Manual Único de Rendición de Cuentas*.

## LISTA DE FIGURAS

<b>FIGURA 1.</b> Dimensiones prioritarias y transversales de la salud en el PDSP 2012-2021. Fuente: <i>Lineamientos Conceptuales. Estrategia PASE a la Equidad en Salud, 2014.</i>	<b>27</b>
<b>FIGURA 2.</b> Períodos de gobierno territorial. Las tres generaciones de los PTS. Fuente: <i>Lineamientos Conceptuales. Estrategia PASE a la Equidad en Salud, 2014.</i>	<b>29</b>
<b>FIGURA 3.</b> Elementos para liderar y dirigir el proceso de planeación integral en salud.	<b>29</b>
<b>FIGURA 4.</b> Dimensiones del modelo BIT PASE. <i>Estrategia PASE a la Equidad, 2014.</i>	<b>35</b>
Fuente: <i>Lineamientos Conceptuales.</i> <i>Estrategia PASE a la Equidad, 2014.</i>	<b>36</b>
<b>FIGURA 5.</b> Elementos que componen la Estrategia PASE a la Equidad en Salud. Fuente: <i>Lineamientos Conceptuales. Estrategia PASE a la Equidad en Salud, 2014.</i>	<b>37</b>
<b>FIGURA 6.</b> Procesos y momentos. ruta metodológica para la formulación de los PTS. Fuente: <i>Lineamientos Técnicos, Metodológicos y Operativos. Estrategia PASE a la Equidad, 2014.</i>	<b>39</b>

## CONTENIDO

<b>PRESENTACIÓN</b>	<b>9</b>
<b>INTRODUCCIÓN</b>	<b>13</b>
Contenido de los capítulos	18
 <b>CAPÍTULO I</b>	
<b>PLANIFICAR Y GESTIONAR LA SALUD DE MI TERRITORIO DE UNA MANERA INTEGRAL</b>	<b>21</b>
Mapa conceptual del capítulo I	22
<b>Planificar y gestionar la salud de mi territorio de una manera integral</b>	<b>22</b>
PDSP:	
la salud que todos queremos	24
¿Qué es gestionar?	24
¿Qué es planificar la salud de manera integral?	25
Visión PDSP 2012-2021	26
Objetivos estratégicos	26
Dimensiones prioritarias y transversales de la salud en el PDSP 2012-2021	26
¿Cómo planifico la salud desde la perspectiva del PDSP 2012-2021 en el marco de la gestión pública?	27

	<b>CAPÍTULO II</b>	
	<b>PASE A LA EQUIDAD EN SALUD: INSTRUMENTO PARA LA PLANEACIÓN Y LA GESTIÓN TERRITORIAL EN SALUD</b>	<b>33</b>
	Mapa conceptual del capítulo II	34
	<b>PASE</b> a la Equidad en Salud: instrumento para la planeación y la gestión territorial en salud	34
	¿Qué es <b>PASE</b> a la Equidad en Salud?	37
	Componentes de la Estrategia <b>PASE</b> a la Equidad	37
	¿Qué busca <b>PASE</b> a la Equidad en Salud?	37
	¿Cómo entiende la salud <b>PASE</b> la Equidad en Salud?	38
	¿Por qué implementar <b>PASE</b> a la Equidad en Salud?	38
	¿Cómo se articula la planeación en salud con la planeación del desarrollo?	38
	¿Cómo se construyen los PTS a la luz de la Estrategia?	39
	¿Con quiénes y para quiénes?	40
	¿Cómo preparo mi territorio para la formulación de los PTS y cuáles son mis responsabilidades?	41
	<b>CAPÍTULO III</b>	
	<b>ACCIONES DE LOS GOBERNANTES EN LA AGENDA DE PLANEACIÓN Y GESTIÓN TERRITORIAL DE LA SALUD</b>	<b>45</b>
	Mapa conceptual del capítulo III	46
	<b>Acciones de los gobernantes en la agenda de planeación y gestión territorial de la salud</b>	<b>48</b>
	Acciones claves para adelantar la estrategia de comunicaciones	49
	Proceso 1: Alistamiento institucional	49
	Proceso 2. Ruta lógica para la planeación integral en salud	51
	Proceso 3: Gestión operativa. Acciones del gobernante en la fase de implementación	56

	<b>CAPÍTULO IV</b>	
	<b>PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA PLANEACIÓN Y GESTIÓN INTEGRAL EN SALUD</b>	61
	Mapa conceptual del capítulo IV	62
	Participación ciudadana en la planeación y gestión integral en salud	64
	Participación comunitaria desde la Estrategia <b>PASE</b> a la Equidad en Salud para la planeación integral en salud	65
	¿Por qué es importante la participación comunitaria en la planeación integral en salud?	67
	Elemento clave: rendición de cuentas a la ciudadanía	69
	<b>REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS</b>	73
	<b>LISTA DE FIGURAS</b>	74

**Plan Decenal de Salud Pública 2012-2021**

**Estrategia PASE a la Equidad en Salud**

**LINEAMIENTOS TÉCNICOS Y OPERATIVOS.**

PLANEACIÓN Y GESTIÓN INTEGRAL EN SALUD, EN EL MARCO  
DEL PDSP 2012-2021. EL PAPEL DE GOBERNADORES Y ALCALDES

© Ministerio de Salud y Protección Social

*Dirección técnica*

Jacqueline Acosta de la Hoz

*Dirección editorial*

William Castaño Marulanda

*Coordinador de la didactización (Cometa)*

Diego Álvarez

*Didactización (Cometa)*

Nelson Amaya

*Coordinación editorial*

Álvaro Alfonso Trujillo González

Jineth Ardila Ariza

*Ilustraciones*

María Cristina Rueda Traslaviña

Wilson Martínez Montoya

*Diseño y diagramación*

Isabel Sandoval

*Impresión*

Imprenta Nacional de Colombia

© Ministerio de Salud y Protección Social

ISBN: 978-958-0000-000-0

Carrera 13 No. 32-76

PBX: (57-1) 330 50 00

FAX: (57-1) 330 50 50

Línea de atención nacional gratuita: 018000 91 00 97

Lunes a viernes de 8:00 a. m. a 5:30 p. m.

Bogotá, D. C. (Colombia), diciembre de 2014



IMPRESA  
NACIONAL  
DE COLOMBIA

[www.imprenta.gov.co](http://www.imprenta.gov.co)  
PBX (0571) 457 80 00  
Carrera 66 No. 24-09  
Bogotá, D. C., Colombia





