

LAS POLÍTICAS PÚBLICAS: CONSIDERACIONES DE INTERÉS PARA LAS PROFESIONES DE LA SALUD

Alba Lucia Vélez A. ⁸⁴

“Los griegos consideraron que los hombres éramos diferentes en todo lo relativo a la condición material, la fuerza, la salud, la disposición corporal, etc., pero encontraron una excepción a esa desigualdad: esa excepción se correspondía con la capacidad para utilizar la palabra o el discurso, a la que denominaron logos. Frente al logos todos los hombres somos iguales por cuanto estamos en capacidad de elaborar nuestros argumentos y someterlos a la crítica de los demás; crearon así los griegos, la tradición de la argumentación” ²

RESUMEN

El presente artículo llama la atención sobre la importancia de incorporar una nueva área del saber en los planes de estudio de las facultades de la salud que integre campos como el de la ciencia política, las políticas públicas y la gestión de las políticas públicas. Si se parte de un proceso salud enfermedad de carácter dinámico, influenciado por una amplia gama de factores: sociales, ambientales, económicos, culturales y políticos, entre otros y entendiendo el problema de salud-enfermedad como un proceso social, se evidencia la necesidad de una reconceptualización en el saber de las profesiones de la salud. Hoy en día es imperativo asumir otros papeles de liderazgo social en los diferentes ámbitos, se requiere liderazgo en la formulación, implementación y en la evaluación de políticas, que incidan positivamente en el bienestar de los ciudadanos, políticas públicas que a su vez impacten positivamente el sector salud y que fijen reglas claras por parte de las autoridades gubernamentales en torno al alcance de metas de universalidad, equidad y calidad, propósitos explícitos del sistema general de seguridad social actual y en general de las reformas de salud que se implementan en los diferentes países. El tema de la ciencia política y su expresión más real, el de las políticas públicas como evidencia del accionar del Estado, es actualmente campo de interés de muchas profesiones: las económicas, las ciencias jurídicas, las sociales y desde luego deben serlo en las áreas de la salud. El campo es de interés además en las agendas de investigación en sistemas y servicios de salud así como, en las políticas de ciencia y tecnología. Resulta entonces necesario que se abran espacios curriculares desde la docencia, la investigación y la proyección que impulsen la discusión en torno a este tipo de temáticas. El artículo presenta los conceptos básicos de la ciencia política, la política como conjunto de prácticas, hechos, instituciones y determinaciones del gobierno de un estado o de una sociedad, su relación con las políticas públicas entendidas como programas de acción del Estado y las políticas en salud y, cómo este tipo de saberes debe introducirse en las discusiones académicas e investigativas de las profesiones de la salud de tal manera, que se brinden herramientas a los futuros profesionales para ser

⁸⁴ Docente. Departamento de Salud Pública. Facultad de Ciencias para la Salud. Universidad de Caldas.

² SUÁLEZ M. José Olimpo. Syllabus sobre Filosofía Política. Editorial Universidad Pontificia Bolivariana. Medellín. 2004. p: 24

gestores y líderes en la formulación, implementación y evaluación de políticas públicas que incidan en metas de mejoramiento de la calidad de vida de la población.

PALABRAS CLAVES: Ciencia política, políticas públicas, políticas de salud, análisis de políticas, ciencias de la salud.

ABSTRACT

The present article calls the attention on the importance of incorporating a new area of knowledge in the study plans of health faculties by integrating fields such as political science, public policies and public policies management. Starting from a health-disease process of dynamical character, influenced by a wide scale of social, environmental, economic, cultural and political factors, among others, and understanding the problem of health-disease as a social process, the need of a reconceptualization in the knowledge of health professions arises. Nowadays, it is imperative to assume other roles of social leadership in different areas; leadership is needed in the formulation, implementation and evaluation of policies that positively affect the well-being of citizens. These are public policies that also have a constructive influence on the health sector and that fix clear rules on behalf of the governmental authorities concerning the scope of goals of universality, equity and quality, explicit intentions of the general system of current social safety and of the general health reforms that are implemented in different countries. The topic of political science and its most real expression, public policies as evidence of the State's gesticulation, is nowadays a field of interest of many professions: economical ones, juridical sciences, social professions and certainly they must be in health areas. The field is also of interest in the investigation agendas in health systems and services, as well as in science and technology policies. It is necessary then, that curricular spaces are opened from the teaching, investigation and projection areas, in order to stimulate discussion concerning this kind of subjects. The article presents the basic concepts of political science; politics as a set of practices, facts, institutions and determinations of the government of a state or a society; its relation to public policies, understood as action programs of the State and the health politics; and, since this type of knowledge must be entered in the academic and investigative discussions of health professions, tools must be offered to future professionals so that they can become agents and leaders in the formulation, implementation and evaluation of public policies that affect the goals to improve the population's quality of life.

KEYWORDS: Political science, public policies, health policies, policy analysis, health sciences.

El tema de políticas públicas y su incidencia en el sector salud cobra cada día una mayor trascendencia, partiendo de una concepción de salud determinada por multiplicidad de factores sociales, económicos, culturales y políticos y cómo, en un momento dado y en una sociedad determinada estos factores generan en sus ciudadanos situaciones de bienestar o de malestar que afectan su condición de salud en términos de enfermedad, siendo muchos de estos factores determinantes influenciadas por las políticas aplicadas en un momento dado en los diferentes sectores del desarrollo, se entiende cómo las políticas públicas y su impacto en la salud pueden ser de prioridad en los planes de estudio de los programas académicos. Resulta evidente que deben de incorporarse en los procesos académicos áreas de conocimiento relacionadas con la ciencia política, la política, la política pública, las visiones de gestión pública, autoridad política, sus funciones, el papel de los grupos de presión en la sociedad y los mecanismos de acceso a estas instancias, con el fin de contribuir al proceso de gestión de las políticas en el contexto social.

Según Bordieu “la salud puede entenderse como un “campo social”, en donde lo que está en juego, es decir, aquello que denominamos salud, constituye un capital material y simbólico que distintos actores tratan de ganar a su favor”⁸⁵ Los actores desarrollan mecanismos y estrategias para apoderarse de alguna manera de este capital, que incluye la atención a las enfermedades, la rehabilitación, pero también la prevención de nuevas enfermedades y la promoción de la salud. Por otro lado teniendo en cuenta que “las decisiones surgen de una lucha entre actores sociopolíticos (Elites de poder) que constituyen las sociedades y que presionan sobre el aparato de poder estatal para modificarlo o ponerlo a favor de sus intereses”⁸⁶. Los actores tienen relaciones sociales, económicas, políticas más o menos comunes y constituyen fuerzas que tratan de producir cambios o detener cambios propuestos por otros. Entre ellos hay entonces, tensiones que conducen a predominios y hegemonías. Tales hegemonías se expresan, a nivel del aparato estatal, como políticas públicas.

Entender por lo tanto el problema de la salud y la enfermedad como proceso social tiene grandes implicaciones para la práctica de las profesiones de la salud, lo primero que se debe considerar es el papel primordial de las ciencias sociales (antropología, sociología, historia, economía política, sociología, lingüística, semiótica, psicología social, psicoanálisis) ya que es necesario superar en esta concepción los modelos funcionalistas, ecologistas, sistémicos y conductistas y retomar metodologías y perspectivas de la historia, de la economía y de la ciencia política, con el fin de potencializar explicaciones más integrales y dinámicas de la salud y de la enfermedad de las poblaciones.

Están en juego varios factores, un sector salud influenciado por condicionantes de tipo económico, social, cultural y político que imperan en un momento dado en la sociedad, un conjunto de decisores (actores) que determinan cuáles deben ser las prioridades en la agenda pública y con fundamento en ello, decidir cuáles políticas deben implementarse en los diferentes sectores y finalmente considerar el papel del Estado como instrumento de

² BORDIEU Pierre. Sociología y Cultura. Grijalbo. Consejo Nacional para la Cultura y las Artes. México. 1990.

⁸⁶ HERNÁNDEZ Mario. Proceso Sociopolítico de la reformas sanitarias en Colombia. Memorías Seminario Taller Nacional “ Salud para todos, resultados y retos para el siglo XXI: Balance de la reforma sectorial. Medellín. Diciembre 3 – 4. 1998. p: 21 - 43

poder y gestor de las políticas públicas. Por otro lado el estado connota una manera de estar, el estado en que se está, en un cierto espacio y en un momento preciso [...] el Estado como poder territorial: es una organización de poder en un espacio geográfico determinado para ejercer su jurisdicción, y que sirve de marco a su ordenamiento jurídico.”⁸⁷

Es el Estado un instrumento de poder a través del cual es factible una distribución más equitativa de los derechos y de las obligaciones entre los ciudadanos. No en vano el llamado Welfare State (estado de bienestar) entendido como un esfuerzo del Estado para modificar las necesidades del mercado y proteger a los ciudadanos de las consecuencias económicas que podrían afectarlos. La organización de servicios, por más rudimentarios que fueran, o la distribución de recursos entre los pobres, aparecen desde los siglos XVI – XVII en Europa y se acrecientan en el siglo XIX. Las políticas imperantes en el Welfare State procuraron la realización de los derechos sociales de los ciudadanos después del reconocimiento de los derechos civiles y políticos. Nace el estado de bienestar bajo el impulso de las medidas de carácter social en un comienzo en Alemania, con las políticas de Bismarck (en torno a un concepto de seguridad social para los ciudadanos), situación que más tarde influenciarían el comienzo de los seguros sociales en el mundo en conjunto con las propuestas de Beveridge (Inglaterra 1942) y, como consecuencia la implementación de políticas de seguridad social en sus diferentes dimensiones: pensiones, salud y los riesgos asociados con el trabajo. Sobre este aspecto expresa Meny:

“ La eclosión del Welfare State .. se produce, en realidad, al día siguiente de la segunda guerra mundial, con el desarrollo y la generalización de las intervenciones del Estado. La gama y la amplitud de las políticas manejadas por el Estado, los modos de intervención que requieren y la importancia de los recursos en juego, modifican la naturaleza del Estado y de las relaciones sociales, como lo habían presentado o comprendido muy bien sociólogos como Weber o Durkheim, economistas como Keynes, políticos como Churchill y Beveridge o los constituyentes franceses, italianos o alemanes de la posguerra. El plan Beveridge, que data de 1942, postula que los británicos se consagrarían tanto más al esfuerzo de guerra cuanto sientan que su gobierno prepara un mundo mejor”.⁸⁸

La cantidad y la calidad de las intervenciones del Welfare State sólo están restringidas por el volumen de los recursos disponibles y por la parte que gobernantes y ciudadanos acepten consagrarle. La esencia por lo tanto del Welfare State es la intervención gubernamental en la adopción de medidas tales como la determinación de pautas mínimas en materia de ingresos, nutrición, sanidad, vivienda y educación, garantizados a cada ciudadano como un derecho político y no como caridad. Si bien la realización de estos programas ambiciosos dependen de los condicionamientos económicos y políticos, lo cierto es que el surgimiento y desarrollo del Welfare State constituye el origen de la mayor parte de las políticas contemporáneas. El contexto mundial actual está influenciado por una visión economicista de la sociedad, con un auge de las políticas

⁸⁷ SÁCHICA Luis Carlos. Derecho Constitucional General. 3 ed. Temis. Bogotá. 1997. p: 109 – 110.

⁸⁸ Meny Ives, Thoening Jean Claude. Las Políticas Públicas. Ariel Ciencia Política, S.A. Versión Española por: Francisco Morata. Barcelona. 1992. p: 43.

neoliberales y la conciencia y certeza de que los recursos del Estado son escasos por lo que es importante un filtro de la gestión pública, y la perspectiva de la política pública como ciencia, la cual incorpora un conocimiento que pretende lograr que el Estado funcione adecuadamente. El análisis de estas políticas y de los programas implementados por los estados en relación con la satisfacción de las necesidades de la población en procura del logro de unas condiciones de vida digna y de bienestar ha constituido el campo por excelencia de las investigaciones de los analistas de las políticas públicas.

En este orden de ideas es claro que la función del Estado como sistema de creación, formulación y ejecución del derecho desarrolla, simultáneamente y en forma coordinada funciones normativas y dinámicas, “ mediante las primeras produce un sistema total y unitario, autosuficiente, de derecho, que contempla situaciones jurídicas objetivas e impersonales. A través de las segundas, hace eficaz el orden jurídico creado y lo impulsa hacia su realización y aplicación práctica, particularizando la norma general, tratando de contener en sus reglas todas las actividades de la comunidad [...] El Estado a la vez, formula la política que traduce los fines propuestos a la comunidad en el derecho, y administra o ejecuta esa política, de la que debe resultar la convivencia armoniosa, hija de la justicia y del bienestar material de los gobernados”⁸⁹.

El Estado entonces tiene una función trascendental: su proyección hacia la búsqueda del bien común, y, sin duda, ese bien común y esa búsqueda del bienestar de los ciudadanos tiene una de sus mejores formas de expresión a través de las políticas públicas. No es otro el sentido evidenciado en el artículo 2º de la Constitución Política de Colombia cuando reza: “ Son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución...”⁹⁰ y en este contexto es el derecho un medio a través del cual “se propone dotar a la sociedad de mecanismos para la satisfacción de necesidades fundamentales del ser humano”⁹¹ El derecho se refiere a un proyecto social de convivencia pero no solo hablando de individuos que conviven en sociedad, sino que hace referencia a la sociedad en sí, ya que es en la convivencia y en la interrelación humana donde se reclama el respeto a las necesidades humanas y es en el seno de la sociedad donde se establecen las bases de creación de los medios de satisfacción de tales necesidades. Se ha experimentado en todo caso un cambio de los derechos individuales, relativos a las personas con los derechos de contenido social que adquieren una presencia en la vida social y que actúan y manifiestan necesidades y propuestas que reclaman la asunción de objetivos propios a través de las colectividades en las que se hallan inmersos. Es a través de las políticas públicas expresadas en las normas, los planes de desarrollo y, en general en las diferentes actuaciones gubernamentales, donde se hace efectivo el cumplimiento de las metas de contenido social para los ciudadanos. En este contexto la sociedad civil ha ganado un papel como grupo de presión, formulador de propuestas sociales, creadora de múltiples redes de poder que se superponen e intersectan en función de alcanzar sus propios objetivos en procura de bienestar para los ciudadanos; es en últimas la sociedad civil la que propone

⁸⁹ SACHICA Luis Carlos. Nuevo constitucionalismo Colombiano. 11 ed. Temis. S.A. Santafé de Bogotá. 1994. p. 168-169.

⁹⁰ ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE. 1991. Constitución Política de Colombia 1991. Gaceta Constitucional No 116. Bogotá: Asamblea Nacional Constituyente.

⁹¹ VALLS Ildefons. El derecho, instrumento para el desarrollo de los pueblos. En: revista derecho del Estado. Universidad Externado de Colombia. (5). Agosto 1998. Bogotá. P 112-113.

sus indicaciones con el fin de que la política se adecúe para dar cumplimiento a lo que la propia sociedad reclama o considera necesario alcanzar para la satisfacción de las necesidades fundamentales humanas. En concreto son las políticas estatales las que aseguran en un momento dado y en una sociedad determinada el cumplimiento de los fines del Estado.

Surgen en este orden de ideas interrogantes como: ¿ qué es la política? ¿ qué es la ciencia política. ¿ que es una política pública? ¿ cómo surge? ¿ qué influye para su implementación?. Planteadas algunas definiciones de los términos anotados se tienen con respecto al término política múltiples definiciones, veamos:

“ Popularmente se emplea el término política, bien como sinónimo de acción acordada, de estrategia global (por ejemplo política salarial, política laboral, política económica) [...] También se emplea la palabra para referirse a todo lo que hacen los gobernantes, los que están en el poder, los que mandan para conservar su autoridad. Etimológicamente, el término política viene del griego polis que significaba la ciudad-estado de aquellos tiempos. La raíz polis variaba de significado al cambiarse su terminación. Así, política era el Estado, la constitución, el régimen político, la república, la ciudadanía. Politiké significaba el arte político y política se refería a todo lo que tiene que ver con el Estado” .⁹²

El término política también designa los fenómenos de la lucha por el poder, la concurrencia entre partidos, grupos de interés, categorías sociales, personas, para ejercicio de influencia y la ocupación de funciones de autoridad en una colectividad, en un país, en un mercado electoral, en los procesos de decisión. Otro uso del término distingue según Meny., et al “lo que los ingleses designan con la palabra *policy*, ya sea un marco de orientación para la acción, un programa o una perspectiva de actividad. Así, se dice que un gobierno tiene una política económica, o sea que realiza un conjunto de intervenciones. En este último sentido se hace referencia clara al concepto de política pública; es decir, de los actos y de los “no actos comprometidos” de una autoridad pública frente a un problema o en un sector relevante de su competencia” .⁹³

La política también se define como un: “Conjunto de decisiones estratégicas y acciones participativamente construidas e implementadas mediante las cuales la sociedad bajo la dirección del Estado busca garantizar el logro de un determinado objetivo, si se entiende esto por política, quiere entonces decir que detrás de una política hay una concepción de la sociedad, hay un aterrizaje de la sociedad de una situación concreta particular, hay una identificación de un conjunto problemático y hay un conjunto de opciones mediante las cuales la sociedad mediada por el Estado, dice a esa situación la vamos a enfrentar en esta forma para lograr su transformación y llegar al objetivo final de cualquier política que es el de garantizar bienestar” ⁹⁴.

⁹² GALVIS Gaitan Fernández. Manual de Ciencia Política. Editora Guadalupe. Ltda. Escuela Superior de Administración Pública. Santafé de Bogotá. P. 17-18

⁹³ MENY Ives. Ibid., p.89.

⁹⁴ FRANCO Saúl. Hacia una política nacional de salud pública. Memorias Seminario Nacional “ Salud para todos, resultados y retos para el siglo XXI: Balance de la Reforma Sectorial. OPS. Facultad Nacional de Salud Pública. Universidad de Antioquia. Diciembre 3-4. 1998. p. 71-82

En referencia a la ciencia política, conceptúan los especialistas que la política es posible estudiarla como una ciencia y según la concepción clásica el objeto de la ciencia política es el estudio del Estado, y para la concepción moderna la ciencia política debe ocuparse del estudio del poder. Por lo tanto es objeto de la ciencia política el análisis de las políticas públicas. Afirma sobre este aspecto Meny “ uno de los problemas más debatidos en el análisis de las políticas públicas se formula a menudo en forma de pregunta [...] la política es la fuente de las políticas públicas o, al contrario, las políticas públicas hacen la política. La pregunta no es solamente la versión erudita de si fue antes el huevo o la gallina: ha constituido un enfoque fructífero que ha vuelto a poner en tela de juicio el paradigma simplista de la decisión racional y secuencial, según el cual las políticas (*policies*) no podían ser sino el fruto de la decisión política (*politics*).”⁹⁵. Actualmente el tema abarca aspectos tales como: los inputs (las demandas) y los outputs (los productos, las políticas) los contenidos, su evaluación y su impacto, aspectos que determinan el llamado ciclo de producción de las políticas.

De igual manera, hay diferentes definiciones de política pública “ Una política pública se presenta bajo la forma de un programa de acción gubernamental en un sector de la sociedad o en un espacio geográfico específico”⁹⁶ “ Las políticas públicas, entendidas como programas de acción representan la realización concreta de decisiones, el medio usado por un actor en particular llamado Estado, en su voluntad de modificar comportamientos mediante el cambio de las reglas de juego operantes hasta entonces”.⁹⁷

Se afirma que: “el análisis de las políticas públicas se ha constituido, en particular en Estados Unidos como una ciencia de la acción, como una contribución de los “ expertos” a las decisiones de las autoridades gubernamentales”⁹⁸ y de allí surge también la afirmación actual de cómo hacer que los resultados de las investigaciones sea relevante y útil para informar el accionar de los decisores. Es claro que la ciencia política (policy science) se orienta hacia la acción, su objetivo primordial es contribuir a la mejora de las decisiones públicas a corto y largo plazo, desde el punto de vista del análisis, una política se presenta bajo la forma de un conjunto de prácticas y de normas que emanan de uno o de varios actores públicos, es decir una política pública es el resultado de una actividad de una autoridad investida de poder público y de legitimidad gubernamental. En un momento dado, en un contexto dado, una autoridad adopta prácticas de determinadas características, actúa o no actúa. Estas practicas se pueden señalar concretamente: formas de intervención, reglamentación, provisión de prestaciones, represión, etc. También pueden ser más inmateriales, a veces simbólicas: un discurso, una campaña de comunicación. La política pública se presenta por lo tanto en un programa de acción gubernamental en un sector de la sociedad o en un espacio geográfico: la seguridad, la salud, la educación.

Se atribuyen como características generales de las políticas públicas, las siguientes:

⁹⁵ MENY Ives. Ibid., p. 26

⁹⁶ MULLER, Pierre. Les politiques publiques. Ed.PUF. París, 1990. p. 23

⁹⁷ ROTH Deubel, ANDRE-Noel. Políticas Públicas. Formulación, implementación y evaluación. Editorial Aurora. Bogotá, sep, 2002. p. 19

⁹⁸ MENY Ives. Ibid.,P. 43.

‘1) Un contenido: La actividad pública se identifica bajo la forma de una sustancia, de un contenido. Se movilizan los recursos para generar resultados o productos. Estos productos (outcomes) son los que el analista examina como un problema de investigación para la acción, y resultan de un proceso de trabajo y de acción.

- 2) Un programa: Una política pública no se reduce a un acto concreto considerado aisladamente. Detrás de un acto, detrás de cuales o tales actividades existe un marco más general en el que se integran este acto, estas actividades. .. Se presupone que los actos se articulan en torno a uno o algunos ejes específicos que forman un denominador común: el sector de intervención, el problema tratado, la constancia del decisor público en sus opciones e intenciones.
- 3) Una orientación normativa: Se presupone que la actividad pública es la expresión de finalidades o de preferencias que el decisor, conscientemente o no, voluntariamente o bajo el peso de las circunstancias, no puede dejar de asumir; de las que es contable o responsable (accountable, en inglés). Los actos traducen orientaciones: intencionalmente o no, satisfacen intereses, son portadores de ciertos valores, tienden hacia objetivos específicos. El analista deberá reconstruir su textura.
- 4) Un factor de coerción: La actividad pública procede de la naturaleza autoritaria de que se halla investido el autor gubernamental. En otras palabras, éste posee una legitimidad que es la de la autoridad legal, o ejerce una coerción que se apoya en el monopolio de la fuerza.
- 5) Una competencia social: Por último, una política pública se define por su competencia, por los actos y disposiciones que afectan la situación y los comportamientos de los administrados.”⁹⁹

Los modelos teóricos que contribuyen a conocer mejor las políticas públicas se pueden resumir en tres grupos principales:

- “El primero, centrado en un enfoque social, privilegia al individuo y el pluralismo social, y sólo concibe el Estado, desde una perspectiva funcionalista, como una ventanilla encargada de atender las demandas sociales.
- Un segundo grupo de teorías, al contrario, insiste en atribuir al Estado la condición de instrumento al servicio de una clase o de grupo específicos. Según esta óptica, el Estado dispone sólo de una autonomía marginal, ya represente los intereses del capital (teorías neomarxistas) o los de burócratas o expertos que lo controlan desde su interior (teorías neoweberianas).
- Finalmente, un tercer conjunto intenta encontrar un camino intermedio, dedicándose a interpretar los equilibrios y desequilibrios que se establecen entre el Estado y la sociedad y que las políticas públicas permiten traducir”.¹⁰⁰

En este contexto cobra importancia el tema de la gestión de las políticas públicas. ¿Para que se implementa la política? Para generar impactos o efectos? Es una transformación de productos en efectos. De la implementación de la política se espera una alteración del estado natural de las cosas en la sociedad y puede unirse a varios impactos. Implican un proceso de evaluación, buscando dar respuesta a interrogantes como: ¿eran

⁹⁹ MENY Ives. Ibid., p. 45.

¹⁰⁰ MENY Ives. Ibid., p. 98-99.

adecuadas?, ¿fueron suficientes? Cuáles fueron los factores de éxito en su implementación, cuáles impactaron negativamente la política? De igual manera no pueden ser analizadas y evaluadas aisladamente puesto que una política pública A genera impactos de diversos órdenes, entre los cuales algunos pueden tener consecuencias sobre otras políticas públicas B o C.

Es importante además en el análisis de las políticas el estudio de postulados implícitos o explícitos de la política, de acuerdo con parámetros como:

- Los objetivos perseguidos: ¿existen criterios para designarlos y apreciarlos, se trata de criterios de cantidad, calidad, de plazo de realización o de evaluación de impacto.
- Los sujetos afectados: existen postulados en cuanto a la forma de adaptación a la acción pública, en cuanto a su comportamiento? ¿Las incitaciones al cambio son voluntarias, inexistentes, o por el contrario son numerosas, obligatorias o incluso punitivas?
- Los ejecutores a quienes se confía la aplicación de las medidas gubernamentales: ¿se hacen cargo o no de estas medidas? su interés en la implementación de la política es prioritario o, al contrario es marginal? es una política de carácter prioritario? ¿Es una más entre otras igualmente importantes?
- Los tipos de políticas públicas. ¿ De que clase de políticas públicas dispone una autoridad. La observación muestra que, en la práctica este abanico es tan extenso que va desde la redacción de la constitución de un país hasta las campañas de comunicación televisivas, pasando por la fijación de impuestos, la educación, la fuerza, etc.... La literatura científica sugiere una gran variedad de clasificaciones posibles. Se puede, por ejemplo, caracterizar las políticas públicas de acuerdo con criterios formales o institucionales: políticas nacionales, locales o intergubernamentales; o en función de los grupos de sujetos sobre los que actúan” “A la luz de la experiencia, no parece existir una buena tipología en abstracto. Todo depende del uso que el analista quiera darle. Las tipologías más corrientemente utilizadas son las que clasifican la acción pública en función de la teoría del cambio social que la estructura; así, por ejemplo, la elaborada por Lowi y completada por Salisbury (Lowi, 1964; Salisbury, 1968), y que se acuña en un parámetro: la naturaleza de la coerción que una política pública introduce entre el Estado y el sujeto”.¹⁰¹

Las fases de una política pública, pueden concretarse en: etapa de producción, etapa de implementación y etapa de evaluación ó análisis, sin embargo el proceso no es lineal y se plantean interrogantes cómo: ¿Cuáles son las motivaciones de una autoridad pública para formular o implementar una política? ¿de dónde surge lass políticas públicas? ¿cómo se construyen los problemas sociales que dan origen a la formulación de las políticas? El primer paso y sin duda uno de los más decisivos es ¿cuándo considera la autoridad pública que un tema es de prioridad y que por consiguiente debe hacer parte de la agenda pública? ¿Cuál es la psicología de quien decide? ¿Que acontecimientos se desarrollan en el momento en que se fijan las opciones? ¿Cómo se generan e identifican los problemas que originan la intervención pública? En su análisis de los problemas sociales, Becker demuestra que la existencia de un problema social procede de dos fuentes posibles: “las carencias objetivas de una sociedad; pero ante

¹⁰¹ Tipología de las Políticas públicas basadas en la coerción (según Lowi). En: Meny Ives., et al., p.99.

todo, la decisión subjetiva de los que, en nombre de ésta, califican dicho fenómeno de problema social”¹⁰² En estos planteamientos resulta de interés hacer mención de lo expresado por Durán:

“Los gobernantes son los que deciden qué y cuándo algo se convierte en prioritario. Por ejemplo, el alcalde de Bogotá, Antanas Mokcus se inclina por la educación ciudadana mientras que el ex alcalde Peñalosa optaba por la recuperación del espacio público. ¿Cuál de los dos aspectos de la acción del gobierno distrital en la sociedad es o era más urgente? Son problemas que siempre han estado presentes pero que estos gobernantes decidieron hacer suyos en un determinado momento. Esto tiene que ver también, entre otras cosas, con la formación de cada uno de ellos; el primero ha sido siempre profesor y el segundo un buen deportista. El hecho de que las inclinaciones personales de cada uno de los gobernantes sean fundamentales a la hora de implementar un programa de gobierno, es algo que refuerza la idea de que la objetividad en materia de políticas públicas no existe necesariamente..”¹⁰³

El análisis de la política debe darse por lo tanto en todas sus etapas, no sólo desde el momento de la toma de la decisión, considerado tradicionalmente el momento más importante de ésta, sino desde el momento de su ejecución. En el fondo la cuestión consiste en preocuparse no solo por quién y por qué se tomó determinada decisión, sino también cómo se realiza dicha decisión.

Veamos ahora el tema de políticas públicas en salud; si como se expresa la salud y la enfermedad están influenciadas por múltiples factores de carácter ambiental, social y económico, es claro entender como salud y política están estrechamente relacionadas; las políticas económicas afectan la salud, los servicios de salud y el sistema de salud a través del cual se hace efectiva la protección del derecho en los términos constitucionales son el resultado de una política; las políticas implementadas en otros sectores inciden positiva o negativamente en la salud de la población; es el caso de políticas relacionadas con el sector agrícola, ambiental, empleo, educación, seguridad democrática. Es a través de las políticas estatales en los diferentes sectores del desarrollo que se avanza en el logro de metas de equidad, universalidad y calidad de los servicios de salud. Y sin duda son estos propósitos también de interés de la salud pública, se expresa el objeto de la salud pública es en primer lugar:

“ un conjunto amplio y diverso de conocimientos, sobre qué? Conocimiento y conciencia sobre el bienestar colectivo, podría decirse que la salud pública es el saber del bienestar de la colectividad, o sea todo esfuerzo intelectual por entender cual es el conjunto de condiciones que hacen posible que una determinada sociedad se sienta bien, viva bien, desarrolle bien sus potencialidades, eso es el mapa es el conjunto conceptual de la salud pública. Es entonces la Salud Pública un saber, es una

¹⁰² BECKER G., Human Capital. New York, Wiley. 1964.

¹⁰³ DURAN Smela, Diana. Son políticas públicas las decisiones de la Corte Constitucional? Legis Editores. S.A. Tutela. En: Tutela. Tomo IV (37) Enero 2003, Bogotá. P. 187.

actividad intelectual, es el quehacer del intelecto en una sociedad particular, pero no es solo saber, la salud pública es un hacer, la salud pública es el conjunto de acciones que una determinada sociedad emprende para tratar de garantizar el bienestar de todos y el bienestar de cada uno”¹⁰⁴

Finalmente se destaca el tema de los actores (sujetos que en atención a una posición determinada, bien en el ámbito privado o en el público influyen decisiones en políticas). Hay actores claves: el Estado, que tiene un papel de trascendencia e indelegable en este campo, pero no es el único actor, son también actores sociales tanto individuales como institucionales, actores políticos y, también son de consideración los grupos de presión que influyen en las diferentes etapas de implementación de las políticas públicas. Con base en lo anterior una política nacional de salud pública es el conjunto de las decisiones, estrategias y acciones construidas para una determinada nacionalidad bajo la dirección de un estado mediante las cuales esa unidad nacional, esa nacionalidad, ese estado-nación busca garantizar el bienestar colectivo a todos y cada uno de los que la integran. Y como lo expresa Millio “los problemas fundamentales de la salud pública, son los que se relacionan con las inequidades y estos son similares en todos los países, lo que cambia es el contexto y los detalles [...]La política pública, se quiera o no, afecta toda la vida de la gente. Lo importante en salud pública, es hacer la conexión entre políticas públicas, la salud y el bienestar comunitario...las políticas locales son muy importantes, pero no se puede ser romántico y para creer que todo se consigue con ellas, se necesitan las políticas nacionales también; por lo tanto hay que trabajar en ese ámbito”¹⁰⁵.

Es evidente la necesidad de incluir en los planes de estudios de las áreas de salud contenidos curriculares relacionados con la gestión de políticas públicas en sus diferentes dimensiones, así como también brindar herramientas que incentiven la investigación en este campo como un instrumento importante para el proceso político de implementación de cambios en los sistemas de servicios de salud, propiciando la construcción del puente entre la investigación y la política: punto de primera línea en las agendas de investigación y de innovación tecnológica. Si bien, en la reglamentación de las características específicas de calidad para los programas de pregrado en ciencias de la salud¹⁰⁶ se incluye el desarrollo de competencias administrativas y gerenciales en medicina, y en enfermería gerencia de servicios y proyectos de salud y en esta última disciplina en las áreas de formación se relacionan las “políticas sectoriales, análisis de indicadores de salud, perfil epidemiológico y demográfico y fundamentos científicos de las acciones tendientes a cuidar la salud y la vida[...]”, el tema de la ciencia política y su relación con las políticas públicas en general y en salud, debe fomentarse a nivel formativo, pues es sólo a través de estos instrumentos mediante los cuales se evidencian los caminos trazados por los entes gubernamentales para el logro de metas de bienestar de la población resultando claro que las profesiones de la salud deben estar presentes en estos procesos sobre todo, teniendo en cuenta que en su desempeño laboral y profesional interactúan en instancias decisorias y ejecutoras de políticas públicas en los ámbitos internacional, nacional, departamental municipal. En este orden

¹⁰⁴ FRANCO Saúl. Ibid., p. 82.

¹⁰⁵ MILLIO. Nancy. Políticas de salud y políticas públicas. Memorias Seminario Internacional Políticas públicas: salud, equidad y democracia. Traducción de: Helena Restrepo. En: Cartilla de Seguridad Social. Facultad Nacional de Salud Pública. Universidad de Antioquia. Medellín. Diciembre 1997. p. 78-79.

¹⁰⁶ MINISTERIO DE EDUCACION NACIONAL. Resolución No 2772. Noviembre 13. 2003. p. 1-9

de ideas el presente artículo justifica la necesidad de incluir en los planes de estudio de las áreas de salud, contenidos relacionados con la política, la ciencia política y los conceptos fundamentales del área de políticas públicas en sus diferentes concepciones y medios de formulación, implementación y evaluación.

Finalmente se considera importante citar las palabras de Millio “La universidad, debería destinar estudiantes por dos o tres años, para trabajar y apoyar organizaciones comunitarias en las localidades y municipios; podrían hacer investigación sobre políticas y su efectividad; buscar y analizar información sobre política pública; proveer información crítica a las organizaciones comunitarias, participar en procesos de acuerdo con esquemas de política pública, en especial identificando los grupos de interés, sistematizar monitoría y evaluación de la participación...”¹⁰⁷

¹⁰⁷ MILLIO. Ibid., p. 81.