

reseñas

Políticas públicas

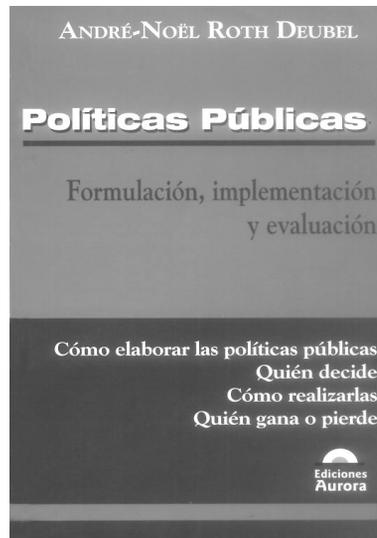
**FORMULACIÓN, IMPLEMENTACIÓN Y EVALUACIÓN.
¿CÓMO ELABORAR LAS POLÍTICAS PÚBLICAS?
¿QUIÉN DECIDE CÓMO REALIZARLAS?
¿QUIÉN GANA O PIERDE?: UN RETO AL FUTURO**

ANDRÉ-NOËL ROTH DEUBEL. BOGOTÁ. EDICIONES AURORA. PÁGINAS: 2002, 232.

Por Julia Isabel Álvarez Rueda

Existe una razón fundamental que motiva la reseña de este libro y, sin duda, las políticas públicas en salud se han constituido en los últimos años en un interesante debate nacional y mundial y, por ende, en una preocupación del profesional de la salud quien está ávido de un conocimiento en este tema, que le permita asumir una posición crítica frente al debate. Al ser, así, este libro es un gran aporte a ese interés, más aún cuando el estudio de las políticas públicas es una disciplina aún joven en el país y de escasa literatura.

Por considerar que no es un tema de fácil comprensión, las políticas públicas, son abordadas en esta publicación de una manera ágil, consistente y clara. Responde a preguntas -entre otras- tan recurrentes de quienes como el autor, están comprometidos con ese tema: ¿Qué es una política pública? ¿Cuál es su dinámica de generación?



¿Quién o quiénes deciden? ¿Sobre qué deciden? ¿Cómo evaluar su impacto y sus alcances? ¿Cuál puede ser la conducta del gobierno, la administración pública y la sociedad?

Para comenzar, el autor -de nacionalidad suiza, profesor asociado, miem-

100



bro del Consejo de Investigaciones y jefe del Departamento de Ciencia Política de la Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad del Cauca-, señala en la introducción que, aunque los seres humanos siempre han tenido interés en los temas de gobernabilidad, las políticas públicas sólo empezaron a captar el interés mundial en el siglo pasado, más exactamente, en los años sesenta, con un movimiento que se inició en Estados Unidos con el cual se empezó a desarrollar su estudio científico. Tal interés se extendió luego a Europa y llegó a nuestro país hacia finales de los años noventa.

El libro consta de seis capítulos. En el primero, *Conceptos, teorías y herramientas para el análisis de las políticas públicas* -que como el nombre lo indica- es una disertación sobre los conceptos de Estado y política pública, a través de tres enfoques teóricos y de las herramientas con las cuales se puede efectuar el análisis respectivo; el segundo capítulo, *Identificación, construcción de problemas y agenda política*, se circunscribe a los problemas sociales como elementos fundamentales del debate público, proponiendo un interesante esquema analítico para la definición del mismo, en cuanto modos y modelos de su inscripción en la agenda de una nación, así como las posibles respuestas de las autoridades públicas.

Formulación de soluciones y decisión, es el título con el que el autor inicia el tercer capítulo, en el que defiende la tesis de que aunque el Estado debe obligatoriamente efectuar una elección y tomar una decisión, ésta no siempre es la más racional o la más coherente,

sino que es el resultado de un proceso complejo de confrontación de diferentes actores que poco tiene que ver con un esquema clásico de decisión. Argumenta en tal sentido, la necesidad de unos procesos racionales para la toma de decisiones políticas, y de éstas con la democracia.

Al enfatizar aún más en el tema de las decisiones, en el cuarto capítulo, *La implementación de las decisiones*, el autor procede a analizar la ejecución de una decisión bajo la consideración de que es un problema complejo, puesto que constituye una fase fundamental en la que se pasa de las palabras a los hechos, para lo cual es importante considerar los distintos enfoques de puesta en marcha de las mismas.

La ejecución de las políticas públicas exige de una evaluación que supere las apreciaciones subjetivas y se constituya en un ejercicio riguroso de argumentación, al utilizar una metodología adecuada y basada en información acertada. Esta es la propuesta que el autor amplía en el quinto capítulo, *La evaluación de las políticas públicas*, definiendo el sentido de la evaluación y de algunos tipos y modelos.

Finalmente, el sexto y último capítulo se dedican a la presentación de un estudio de caso sobre la política ambiental en el país, buscando evidenciar las condiciones y coacciones que pueden pesar sobre la formulación de una política de gran complejidad como ésta. Este caso permite sacar a la luz las profundas dimensiones de los procesos y cambios políticos que operan en el Estado colombiano y ampliar el conocimiento sobre el Estado como tal.

Gerencia y Políticas de Salud en línea

CONSULTE LOS NÚMEROS ANTERIORES DE LA REVISTA EN EL CATÁLOGO EN LÍNEA DE LA BIBLIOTECA GENERAL DE LA UNIVERSIDAD JAVERIANA A TRAVÉS DEL SIGUIENTE ENLACE:

www.javeriana.edu.co/biblos/revgpsalud.htm

101

La salud pública hoy

ENFOQUES Y DILEMAS CONTEMPORÁNEOS EN SALUD PÚBLICA

MEMORIAS CÁTEDRA MANUEL ANCÍZAR – I SEMESTRE 2002: CIENTO AÑOS DE HISTORIA 1902-2002.
EDITOR: SAÚL FRANCO. BOGOTÁ: UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA. DIRECCIÓN DE PROGRAMAS CURRICULARES.
FACULTAD DE ODONTOLOGÍA, 2003, 659 PÁGINAS

Por María Inés Jara Navarro

Consciente de sus deberes con la comunidad universitaria, profesional y docente de Bogotá, la Universidad Nacional de Colombia creó la Cátedra Manuel Ancízar, llamada así en homenaje a su primer rector. Esta cátedra, que comenzó a dictarse en el segundo semestre de 1994, obedece a los postulados de calidad, interdisciplinariedad, vínculo entre investigación y docencia, rigor académico y apertura hacia distintas perspectivas de análisis sobre problemas de reconocido interés en las diferentes áreas en las que se desenvuelve la actividad universitaria. Durante el segundo semestre de 2002, la Cátedra se desarrolla bajo el título *La salud hoy* y estuvo dedicada al tema *Enfoques y dilemas contemporáneos en salud pública*. Esta publicación recoge las disertaciones del grupo de docentes, investigadores y funcionarios del sector que participaron en este encuentro.

La publicación consta de dos partes. La primera sobre *La salud pública en el mundo contemporáneo*, que como el editor de esta publicación lo señala en su presentación, recorre las grandes tendencias y problemas sobre el tema en el mundo. La segunda, *La salud en Colombia: presente y futuro*, centra la atención desde diversas perspectivas de análisis y discusión, pero inmersa en la actual agenda mundial de problemas medioambientales, de derechos humanos, de corrupción y guerra.

La presentación bajo el título *La salud pública en el mundo contemporáneo* se abre con un tema de actualidad: *Globalización y salud*



en el que se analiza el impacto, las amenazas y desafíos que tiene la globalización sobre la salud pública y la de las poblaciones. Desde otra perspectiva pero igualmente contemporánea, el segundo capítulo *Dilemas éticos contemporáneos*, recoge las intervenciones que examinan desde la justicia social y la bioética, los dilemas en salud que en los últimos tiempos se han venido manifestando en América Latina y en el país, dadas las actuales condiciones socioeconómicas, políticas y de los sistemas de seguridad social. No lejos de este último tema y desde una perspectiva ética, jurídica y económica, las memorias acopian en el capítulo tres, *Desafíos del genoma humano a la salud pública*, un sustancial análisis en relación con el proyecto del genoma humano su impacto en la salud pública y en la ecología de la biotecnología transgénica,



La primera parte de las memorias cierra la presentación con el tema de *La salud en las agendas políticas*, en el que se analiza la forma con las distintas agencias internacionales se han ocupado del tema, en especial la Organización Panamericana de la Salud. La segunda parte de las memorias, *La salud pública en Colombia: presente y futuro*, analiza el tema desde distintas visiones como: la del derecho a la salud; la situación en el país; el impacto de la ley 100 en la salud y las relaciones de género,

el ambiente, el trabajo, la guerra, el mercado de los medicamentos y la universidad.

Los contenidos de esta publicación la hacen merecedora de ser leída puesto que constituye un interesante esfuerzo de reflexión y análisis sobre el sector de investigadores, profesores y funcionarios colombianos que hace posible mantener la discusión, la crítica los distintos temas que guardan relación con la salud pública.

Salud fragmentada en Colombia,

1910 – 1946

MARIO HERNÁNDEZ ÁLVAREZ. BOGOTÁ: UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA,
INSTITUTO DE SALUD PÚBLICA, FACULTAD DE MEDICINA. 2002. 311 PÁGINAS.

Por Mauricio Torres Tovar

La historia como vehículo para entender el presente y proyectar el futuro de las políticas sanitarias.

Cómo plantea el historiador Jaime Jaramillo en su ensayo ¿para qué la historia? para comprender un problema en su desarrollo, un buen método es el de remontarse a sus orígenes, es decir, hacer su historia. En ese sentido reconoce que el conocimiento histórico debe servirnos para comprender el mundo en que vivimos, para resolver problemas, para pensar y vivir mejor.

Mario Hernández le apuesta científica y políticamente a este reconocimiento del valor de la historia y lo revela en este trabajo que constituyó su fruto académico para obtener el título de Magíster en Historia de la Universidad Nacional, donde recoge parte de su acumulado conceptual proveniente de las corrientes de la nueva historia y de la medicina social, para ponerlo al servicio del análisis histórico de la formulación de las políticas



de salud en Colombia, especialmente las atinentes a la organización de los servicios de salud, en un primer periodo de fundación y consolidación de ellas: 1910 a 1946.

Se puede decir que con este trabajo, el autor empieza a abrir camino en Colombia en el tema de la historia de la formulación de políticas atinentes a la organización de los servicios de salud, desde el enfoque sociopolítico en el análisis histórico.

El enfoque desde el cual se para y le da un sello propio a la investigación, posibilita hacer un análisis de los sucesos históricos desde el conjunto de intereses, posturas y tensiones de los actores sociopolíticos que intervienen. Se parte de reconocer el conjunto de redes de poder organizadas y superpuestas, lo que según Hernández «constituye una posibilidad de exploración de la articulación entre las políticas estatales, como las de salud y seguridad social, y las relaciones económicas, sociales y políticas en una sociedad particular»; al superar en ese sentido tendencias historiográficas que hacen análisis evidenciando solo como actores relevantes a aquellos vinculados al Estado y al gobierno de turno y refiriendo el contexto solo como simple telón de fondo.

El estudio se sustenta en el análisis del proceso sociopolítico de la sociedad, que Hernández comprende como el conjunto de confrontaciones permanentes entre fuerzas de conservación y de transformación, encarnadas en actores sociales. No utiliza la categoría de clase social para su análisis, en la medida en que sustenta que es poco frecuente que los grupos sociales logren tanta cohesión interna como para alcanzar la ideológica que implica el concepto de «conciencia de clase», y opta por utilizar como categoría la de actor sociopolítico.

Tal aproximación permite evidenciar las tensiones, fracasos y conflictos entre los grupos de la misma clase social que, de otra forma, no podrían ser identificados; ubica al Estado como escenario político y no solo como estrategia de dominación y evidencia que la clase dominante no es monolítica, que el Estado también tiene contradicciones internas y no

siempre logra imponer las decisiones que quiere sobre la sociedad.

Busca resolver una pregunta: ¿porqué el Estado colombiano establece en la primera mitad del siglo XX una organización donde aparecen todas las formas de prestación de servicios de salud, sin lograr el predominio estatal, si la tendencia internacional de esta época apuntaba hacia la atención médica organizada por el Estado a través de un servicio único de administración pública o de un modelo de seguridad social?

Para responderla realiza un estudio histórico de la formulación de políticas de salud en la primera mitad del siglo XX, organizando los resultados en tres periodos según los principales cambios en la política de organización de los servicios de salud en Colombia entre 1910 y 1946; teniendo como fuente primaria y principal el conjunto de discusiones dadas en el Congreso de la República, al aceptar que allí se expresan el conjunto principal de actores sociopolíticos organizados del sistema político (partidos, gremios, sindicatos, movimientos sociales) que buscan incidir sobre el curso de las políticas de salud.

El primer periodo comprendido entre 1910 a 1929, lo caracteriza por el cuestionamiento del modelo paternalista sustentado en la caridad pública y privada que se venía desarrollando desde finales del siglo anterior. En este periodo la transformación en la organización de los servicios de salud fue apenas incipiente y se destacó por la presencia del ejercicio de beneficencia adelantado por la iglesia, por una política de higienización de atención a los trabajadores y campesinos por la vía patronal y por el ejercicio privado realizado por los médicos, con su presencia también en los otros escenarios.

El segundo periodo comprendido entre 1930 a 1938, sustenta que se fue desarrollando un modelo de reforma del Estado y de las políti-



cas social y laboral en busca de legalizar la incorporación de los sectores inconformes especialmente la clase obrera; aspecto que en el terreno de la salud se expresó hacia el final del periodo con la creación del Ministerio de Trabajo, Higiene y Previsión Social.

El último periodo de 1939 a 1946, sostiene que avanzó en el proceso de modernización e industrialización de la economía nacional, y en el terreno de la salud se caracterizó por la aceptación legal de lo que denomina la fractura originaria del sistema de salud.

En esta medida el estudio permite reconocer tres subsectores históricos de la prestación de los servicios de salud en el país: la higiene y asistencia pública, la atención médica privada y la previsión y seguridad social. Subsectores éstos que nunca se han desdibujado ni han dado lugar a un sistema integrado de salud y seguridad social, razón por la cual Hernández habla de la fractura originaria, ya que desde el comienzo hubo una fragmentación de los servicios de atención a la enfermedad, que persiste hasta nuestros días sin ser superada por el actual Sistema general de seguridad social en salud (ley 100 de 1993).

Una de las principales conclusiones del texto es la de evidenciar que a pesar de que el proceso de formulación de las políticas está dirigido por tendencias internacionales, al ser puestas en marcha en el país ocurre un proceso de mediación dado por las tensiones y conflictos que se producen entre los diferentes actores sociales involucrados en el proce-

so de formulación de éstas. En palabras del propio autor son la «resultante de la interacción conflictiva entre diversos actores sociopolíticos, con fuerzas correlativas cambiantes, con diferentes intereses y estrategias, y con mayor o menor éxito en la definición de las decisiones públicas del sector».

Finalmente se puede decir que el trabajo de Mario Hernández no solo permite conocer y entender la fragmentación de los servicios de atención a la salud, sino la de la sociedad colombiana, que ha posibilitado la existencia histórica de la exclusión política, donde el bipartidismo ha predominado, logrando que las decisiones le sean favorables a los sectores de clase que representa. A su vez, evidencia la fragmentación de los sectores de clase no oligárquicos incluidos los democráticos y de izquierda, situación que ha impedido construir una nación con un proyecto político, social y sanitario incluyente.

Este trabajo deja abierto el camino para continuar el estudio de la formulación de las distintas políticas de salud en el país desde este enfoque historiográfico integrador, con la necesidad de realizar estudios comparativos con países que han avanzado en la integración de sus servicios de salud. Ello posibilita encontrar nuevos elementos explicativos, labor que por su lado avanzó el autor en su trabajo doctoral y que será otro de sus aportes académicos para la comprensión de nuestro presente, en la perspectiva de configurar una respuesta social acorde con las necesidades sanitarias de la población colombiana.

Calidad de la atención médica:

BASES PARA SU EVALUACIÓN Y MEJORAMIENTO CONTINUO

HÉCTOR GERARDO AGUIRRE GAS. MÉXICO: NORIEGA EDITORES, TERCERA EDICIÓN, 2002, 387 PÁGINAS

Por Andrés Felipe Cubillos Novella

En este libro el autor presenta los procedimientos para llevar a cabo la evaluación de la calidad de la atención médica con base en estándares, la metodología para establecer un diagnóstico situacional, la identificación de problemas que afectan el desarrollo de procesos, su registro y seguimiento hasta su solución; además, muestra una clasificación por medio de escalas de juicios de valor de cada uno de los conceptos que evalúa, los criterios para asignar cada valor y los formatos de inscripción.

La obra se presenta estructurada en seis partes y constituye, sin duda alguna un valioso apoyo para el trabajo de cada una de las personas que de alguna u otra manera colaboran con instituciones de salud, interesadas en servir mejor, con mayor eficiencia, efectividad y calidad, para el bienestar y satisfacción de los usuarios.

La primera parte presenta un marco de referencia mostrando los antecedentes de la calidad en salud, tomando como base que la protección a la salud ha quedado plenamente establecida como un derecho para todos los países del mundo; así mismo presenta una justificación de la importancia de abordar el tema de la evaluación integral de la calidad de la atención médica. Finalmente presenta una serie de conceptos básicos que como marco de referencia orientarán la lectura y comprensión del texto: calidad de la atención médica, evaluación de esa calidad, monitoria, mejoramiento continuo de la calidad de la atención médica, planeación estratégica, *benchmarking*, reingeniería de procesos y acreditación o certificación.



La segunda parte nos introduce a la metodología de la evaluación y resultados de la atención médica, abordando cada una de las actividades inherentes a la relación entre el prestador de los servicios de salud con los usuarios, a saber: oportunidad de la atención, proceso de la atención médica, educación e investigación médica y satisfacción de la prestación de los servicios.

En la tercera parte presenta los instrumentos para la evaluación de los aspectos que involucra la calidad de la atención médica, entre éstos menciona los relacionados con: el proceso de evaluación propiamente dicho y el mejoramiento continuo de la calidad de la atención médica, evaluación de la oportunidad, del expediente clínico y de la satisfacción de los usuarios, presentando los indicadores que deben ser utilizados para cada uno de estos aspectos.



En la cuarta parte habla sobre la importancia de la existencia de los comités de evaluación de la calidad y los subcomités médicos, abordando aspectos relacionados con su organización y funcionamiento y haciendo claridad en la necesidad de la interacción que debe existir entre ellos.

La quinta parte se concentra en aspectos relacionados con el análisis de las quejas presentadas por parte de los usuarios de los servicios de salud, utilizándolas como estrategias de apoyo para el mejoramiento de la calidad y eficiencia en la atención médica.

Para finalizar en la sexta parte el autor considera de suma importancia presentar algunos

conceptos que en la actualidad merecen ser tenidos en cuenta por los estudiosos de la calidad de la atención médica, entre ellos aborda el concepto de la certificación de la calidad de la atención médica y el de calidad total.

El texto debería ser leído y analizado concienzudamente por los interesados y estudiosos del tema de la calidad de la atención médica, por constituirse en una herramienta clara y sencilla para abordar procesos de evaluación y mejoramiento continuo de la atención en salud, tan importante debido al desarrollo que presentan los avances que ha tenido la seguridad social en cada uno de sus aspectos, la política social y la atención en salud propiamente dicha.

COLECCIÓN

LA SEGURIDAD SOCIAL EN LA ENCRUCIJADA

MINISTERIO DE SALUD

PROGRAMA DE APOYO A LA REFORMA

CENTRO DE INVESTIGACIONES PARA EL DESARROLLO

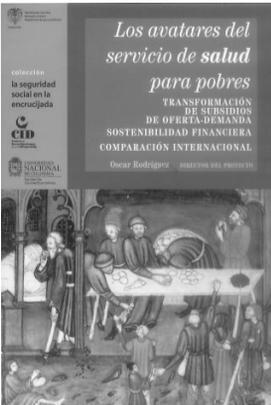
UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA

FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS



¿Ha mejorado el acceso en salud?
 Evaluación de los procesos del régimen subsidiado. Tomo 1.
 Noviembre 2002, 247 p.
 ISBN 958-701-251-8

¿Hacia una reforma del Sistema de Seguridad Social?: Salud, pensiones y riesgos profesionales. Tomo 3.
 Noviembre 2002, 195 p.
 ISBN 958-701-254-2



Los avatares del servicio de salud para los pobres: Transformación de subsidios de oferta-demanda. Sostenibilidad financiera. Comparación Internacional.
 Tomo 2. Diciembre 2002, 317 p.
 ISBN 958-701-265-8

