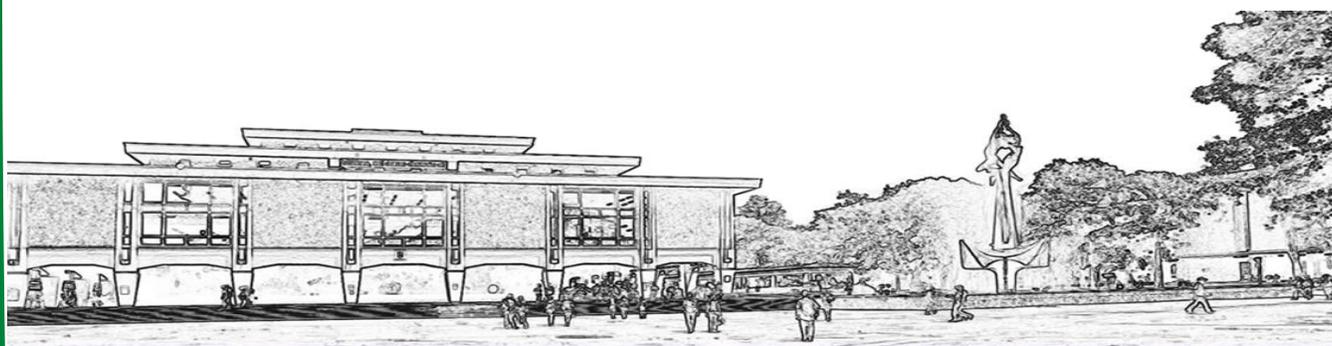


**UNIVERSIDAD DE ANTIOQUIA
FACULTAD DE ENFERMERÍA**

**Grupo de Investigación
“Políticas Sociales y Servicios de Salud”
1998-2017**

Cuaderno de trabajo N° 6



**Retos en la investigación para la construcción y evaluación
de las políticas públicas**

Medellín-Colombia

CONTENIDO

INTRODUCCIÓN	3
RESEÑA HISTORICA DEL GRUPO DE INVESTIGACIÓN “POLITICAS SOCIALES Y SERVICIOS DE SALUD 1998-2017	6
REFLEXIÓN TEÓRICA DE LA RELACIÓN ENTRE INVESTIGACIÓN Y POLÍTICAS	8
POLÍTICAS SOCIALES Y POLÍTICAS PÚBLICAS: ¿UNA DIFERENCIA CONCEPTUAL O PRÁCTICA?	11
PROBLEMAS, POSIBILIDADES Y CONFUSIONES EN LA DIFÍCIL TAREA DE ARTICULAR INVESTIGACIÓN Y POLÍTICAS	29
TRANSICIÓN DE LA INVESTIGACIÓN A LA POLÍTICA PÚBLICA: EL CASO DEL INSTITUTO NACIONAL DE CANCEROLOGÍA	38
AUTORES	51
BIBLIOGRAFÍA	52



INTRODUCCIÓN

El grupo de investigación *Políticas Sociales y Servicios de Salud* de la Facultad de Enfermería de la Universidad de Antioquia, en el marco de su labor investigativa reflexiona sobre los efectos, tanto de las políticas públicas como de las políticas sociales, en los diversos contextos en los que se diseñan, ejecutan y evalúan dichas políticas. A partir de este quehacer se ha venido fortaleciendo la conceptualización de las políticas sociales en el ámbito de los servicios de salud y se han construido reflexiones en torno al alcance de dichas políticas.

Algunas de las propuestas del grupo de investigación han estado orientadas hacia la búsqueda de alternativas que hagan viable la inclusión del componente ético bajo el respeto del sistema de valores de las comunidades en las que desarrolla su labor de investigación. Ello, entendiendo que no resulta factible elaborar proyectos de intervención, emanados de los conocimientos adquiridos mediante la investigación, sin contar con la aceptación ética por parte de las comunidades, que lleva a su apropiación social.

Referirse a las políticas sociales en relación con la investigación conduce necesariamente a tratar dos asuntos fundamentales: a) la definición de una política social; b) las dificultades de articulación entre la investigación y dicha política. No es suficiente investigar, es necesario aplicar el conocimiento generado por las investigaciones en políticas y programas de intervención. En este sentido, la investigación carece de sentido si no tiene un impacto positivo, de forma directa o indirecta, en la solución de problemáticas sociales, sanitarias o ambientales.

Este cuaderno es producto del evento académico “Foro sobre Políticas Públicas” realizado en el 2014, conmemorativo de los 15 años del grupo de investigación y está estructurado en dos partes. La primera, hace referencia a una breve reseña sobre la historia y producción del grupo de investigación en sus 15 años de existencia; la segunda, recoge las reflexiones de tres invitados alrededor del tema de interés de este cuaderno:

Edison Brand: *Políticas sociales y políticas públicas: ¿una diferencia conceptual o práctica?*, incluye una reflexión acerca de la diferencia y semejanza entre los conceptos



de política pública y política social. Para ello, presenta el debate académico en torno a dichas políticas en el que se revela una escasa participación de agentes estatales. Asimismo, se muestra la falta de interacción entre los diversos actores que intervienen en la gestión de políticas públicas que genera distanciamiento entre actores académicos y actores estatales. Esto, a su vez, propicia el avance de *escenarios paralelos para el tratamiento de las políticas públicas*.

Para hacer claridad sobre los aspectos anteriores, se parte de una revisión conceptual acerca de las políticas públicas, desde la primera mitad del siglo XX con antecedentes, iniciados en la Universidad de Stanford y la Escuela de Graduados de Administración Pública de la Universidad de Harvard. Además, se hace un desarrollo de vigencia de la discusión *conceptual, metodológica y técnica* de los agentes estatales en torno a la toma de decisiones en materia de políticas públicas. Una de las reflexiones que se extrae de este trabajo es la de que, las discusiones locales que se presentan en torno a la formulación de políticas públicas traen consigo importantes interrogantes con respecto a los recursos requeridos para su implementación.

A continuación, Brand expone los aspectos técnicos en el ámbito de la formulación y la gestión de las políticas públicas, algunos comentarios acerca de los modelos para el análisis y la evaluación, el rol del Estado y la exposición del proceso de desarrollo de una política, en el que confluyen contenidos, contextos, efectos y actores. La primera parte, finaliza con la exposición acerca de lo que significa una política social, haciendo la distinción entre su diverso origen con respecto al de una política pública. Para ilustrar dicha diferencia, se hace alusión a que una política social, históricamente puede ser de orientación anglosajona, interesada en asistir a las personas en condición de pobreza o, ser de orientación latina, interesada, por ejemplo, en las condiciones de trabajo de población asalariada.

Hugo Spinelli: *Problemas, Posibilidades y Confusiones en la difícil tarea de articular investigación y políticas*, se centra en el análisis de la complejidad que implica la articulación de la investigación y la política. En primer lugar, critica la creencia de que las ideas políticas son cuestiones neutras. Ellas, producen conflictos sobre todo si pretenden introducir cambios estructurales. Desde los años sesenta, se han planteado discusiones de fondo en América Latina con respecto al quehacer de la investigación, el desarrollo de la ciencia y el avance de la tecnología. Al respecto, Spinelli se pregunta



sobre: ¿qué temas deben hacer parte de la agenda de las investigaciones? ¿Quién define dicha agenda? ¿Investigar sobre problemáticas nacionales o problemáticas de los países centrales? Entre otros asuntos.

Asimismo, Spinelli, movido por la convicción de que la confluencia de intereses en el ámbito de la investigación se encuentra relacionada con el rol del investigador, se interroga por los intereses que marcan la agenda de los equipos de investigación de las universidades. Lo cual, lo lleva a resaltar el compromiso histórico y social de las universidades públicas con la contribución a la solución de las problemáticas de las comunidades, dado que de éstas proviene el financiamiento de aquellas. Por esta vía, el autor sostiene que la elección de los temas de investigación *tiene que ver más con la fuente de financiamiento que con los problemas reales de la agenda.*

Diana Rivera: *Transición de la investigación a la Política Pública: El Caso del Instituto Nacional de Cancerología*, presenta dos experiencias investigativas que logran incidir en la política. La primera de ellas se trata de un caso que derivó en la Ley 1335 de 2009 (Ley antitabaco); la segunda, es el Plan decenal para el control del cáncer 2012 - 2019. Los antecedentes de la Ley 1335, a los que hace referencia Rivera, inician en el año 2003, cuando el Instituto Nacional de Cancerología creó el *Grupo de Políticas, Legislación y Movilización Social*, cuyo propósito se centra en dar respuestas a la problemática del cáncer. Rivera, expone con claridad la importancia de que las personas reconozcan el cáncer como un problema de salud pública; lo cual, conlleva a la movilización estatal y de la sociedad civil, por medio de acciones de responsabilidad social y empresarial.

Se enfatiza en que las principales herramientas de investigación para trascender los espacios de las políticas públicas, los espacios intersectoriales, los ámbitos comunitarios y los servicios de salud, son la comunicación educativa y la movilización social. A partir de una senda estadística, la autora expone la problemática del tabaquismo como un asunto de interés para la salud pública, tanto a escala nacional como a escala internacional, señalando las responsabilidades de las corporaciones multinacionales tabacaleras y la necesidad de intervención estatal. Asimismo, se expone como la cadena de cultivo de tabaco en Colombia influye en la calidad de vida de los cultivadores. Además, el conocimiento del sistema de producción del tabaco, a su vez, se constituyó en un insumo para los interesados en abordar las problemáticas



asociadas al tabaco; por ejemplo, la creación de un semillero de periodistas económicos y el seguimiento de actos legislativos con lo que se hizo evidente los intereses de actores políticos y económicos, en torno a la legislación acerca del tabaco.

En síntesis, la segunda parte que compone el *Cuaderno de Trabajo N° 7* del grupo de investigación *Políticas Sociales y Servicios de Salud* de la Facultad de Enfermería de la Universidad de Antioquia, recoge importantes reflexiones acerca de la relación e interfase entre la investigación científica y la gestión, tanto de políticas públicas, como de políticas sociales. Igualmente, el texto revela la importancia de la labor del investigador, bajo premisas éticas de responsabilidad social. En este sentido, también se hace visible que las respuestas sociales del Estado, frente a problemáticas sanitarias, deben estar sustentadas en evidencias, análisis, conclusiones y recomendaciones, generadas a partir de la investigación científica.

RESEÑA HISTORICA DEL GRUPO DE INVESTIGACION “POLITICAS SOCIALES Y SERVICIOS DE SALUD 1998-2017

El grupo de investigación *Políticas Sociales y Servicios de Salud GPSSS*, perteneciente a la Facultad de Enfermería de la Universidad de Antioquia, se formó en el año 1998 bajo la premisa de la integración de profesionales procedentes de diversas disciplinas, para la reflexión y la producción de conocimiento, sobre política social y política pública en salud. En el año 2000 el grupo fue reconocido por Colciencias en la categoría B y en el año 2010 alcanzó la clasificación a la categoría A, y para el año 2016 continúa reconocido por Colciencias como grupo de investigación en categoría B.

El objetivo fundamental del grupo es aportar al conocimiento abordando problemas prioritarios de la salud-enfermedad-atención, en la formulación y desarrollo de propuestas que contribuyan a las administraciones locales e institucionales y a la comunidad en general a tomar decisiones para la construcción de un conjunto de saberes que responda a las necesidades de la población y ofrezca explicaciones para comprender mejor la problemática de la relación entre condiciones de vida, políticas sociales y determinantes de la Salud.



Grupo de Investigación “Políticas Sociales y Servicios de Salud”

La misión del grupo se fundamenta en alcanzar el liderazgo en el estudio, la producción y difusión de un conocimiento, que sea pertinente y de calidad, acerca de la realidad social y de la salud de las poblaciones estableciendo su relación con las políticas sociales y los servicios de salud; además de aportar a la transformación de las condiciones de vida de las poblaciones en el marco del Sistema de Seguridad Social en Salud.

Hasta la actualidad se han realizado 154 artículos, 8 documentos de trabajo, 38 libros y capítulos de libro, entre otras producciones bibliográficas; los integrantes del grupo han participado en 105 comisiones evaluadoras de trabajos de grado de: pregrado, especialización, maestría, doctorado, acreditación de programas y evaluación de docentes. Han hecho parte de 36 cursos de corta duración y en numerables ponencias, talleres y seminarios. Han dirigido 134 trabajos de pregrado, especialización, maestría y doctorado en diferentes áreas.

En el momento el grupo está integrado por profesores de la Facultad de Enfermería de la Universidad de Antioquia, y estudiantes de pregrado y posgrado, que participan activamente en los procesos investigativos los cuales se desarrollan en el marco de seis líneas de investigación:

Mortalidad y respuesta social: en esta línea, el grupo, más allá de la descripción de las causas de muerte, aporta al conocimiento de la mortalidad como resultado de las condiciones sociales, ambientales, económicas y políticas, que inciden en la mortalidad por enfermedad o por causas externas (violencia, accidentes), las acciones sociosanitarias referidas al control y la prevención de la enfermedad, la organización del sistema de salud y la prestación de servicios. Hacen parte de esta línea investigaciones que analicen la mortalidad y las diferencias históricas, sociales y económicas entre regiones y grupos poblacionales; la adecuación, implementación e impacto de las políticas nacionales y locales en la mortalidad; y la manera como las comunidades han afrontado la problemática.

Condiciones de vida y salud: Esta línea interesa profundizar en la comprensión de la determinación histórico-social de la salud-enfermedad; develar las lógicas que subyacen a los problemas sociales relevantes y su relación con las políticas públicas y el tejido social; y contribuir a la planeación municipal y apoyar la vigilancia y seguimiento de las condiciones de salud-enfermedad desde las comunidades. Hacen parte de esta línea los estudios sobre las necesidades de los grupos sociales, la



formulación de propuestas para el diseño de los planes de desarrollo municipal, las acciones participativas de las comunidades, la caracterización de contextos locales.

Educación: La línea de investigación responde a la necesidad de avanzar en el conocimiento sobre los fines de la educación y en particular de la formación en el contexto actual. La pregunta sobre cómo se enseña y aprende una disciplina en particular, obliga al estudio de su objeto, de la pedagogía y didácticas propias, al análisis de sus bases filosóficas, teóricas y prácticas, a la interpretación del contexto social e institucional en el cual se hayan inmersas sus prácticas y de los paradigmas que sustentan el desarrollo, científico técnico, humanístico y social.

Demografía antropológica: En esta línea se estudia la situación de salud de las comunidades indígenas; por ejemplo, se llevan a cabo proyectos de microanálisis demográfico y de salud, trabajos en fecundidad, mortalidad, salud reproductiva y cultura alimentaria. Posterior a su ejecución se realiza una reunión con la comunidad y se entregan los resultados del estudio; además, se establecen nexos con los hospitales para adecuar la atención de acuerdo a las especificidades culturales.

Salud mental, cuidado comunitario y ruralidad: Los trabajos desarrollados en esta línea, de recién nacimiento y en proceso de consolidación, han sido motivados como respuesta ante el silencio prolongado de la academia, y el abandono estatal en políticas de salud mental, en un país como el nuestro, atravesado por más de siglo y medio de violencia armada sistemática, especialmente devastadora en los escenarios de la vida campesina, heredera además de un conflicto agrario centenario. Lo que hace necesario dinamizar procesos investigativos y de acompañamiento que permitan fortalecer una salud mental potenciadora de la sensibilidad y la solidaridad que requiere la dignificación de la condición humana de nuestra población campesina, a través del cuidado comunitario como una construcción transdisciplinar donde las alternativas de recuperación de la dignidad humana sean el contexto en el que se proyecten investigaciones con participación activa de las personas directamente afectadas.



REFLEXIÓN TEÓRICA DE LA RELACIÓN ENTRE INVESTIGACIÓN Y POLÍTICAS

Consideraciones iniciales acerca de los retos en la investigación para la construcción y evaluación de las políticas públicas

La relación entre políticas públicas e investigación no es una realidad dada. En el campo del conocimiento se revela como un asunto polisémico en el que se expresan múltiples miradas que involucran ambos conceptos, políticas e investigación. Es una relación tan dinámica como cada uno de los conceptos involucrados ya que están afectados por el contexto y por los paradigmas de pensamiento en que se inscriben.

El conocimiento acumulado lleva a entender las políticas como la expresión de acciones específicas sostenidas por actores concretos que intervienen en el proceso de definición, decisión e implementación de una orientación que busca poner a la luz las posiciones, intereses y objetivos de esos actores, enfatizando el carácter público de las acciones y la responsabilidad ineludible del Estado.

La investigación en el campo de las políticas públicas busca identificar el tejido con el que se configuran, teniendo en cuenta las condiciones de salud, las potencialidades y limitaciones locales, las dinámicas poblacionales y las percepciones de las comunidades, de los profesionales de la salud y de los tomadores de decisiones. De igual manera, permite comprender los efectos de dichas políticas en el escenario en el que se proponen así como el transcurrir del proceso de formulación, implementación, evaluación y actualización de las mismas.

Por lo tanto, la relación entre políticas públicas e investigación es dinámica, no lineal, impredecible y asincrónica y como lo sugiere Brofman (2000, p. 178), la traducción de los resultados de la investigación en salud en políticas se torna compleja por asuntos inherentes al concepto de políticas públicas, a los procesos de investigación, formulación e implementación de políticas, a los investigadores y a los tomadores de decisiones. Esta relación se da en un campo de incertidumbre y de tensión, ya que no siempre converge lo que se espera con lo que se hace y porque las recomendaciones



resultado del estudio, no se discuten oportunamente con los responsables de la formulación e implementación de las mismas.

En cuanto a los actores responsables de las políticas, la relación con la investigación puede llegar a ser limitada por la diferencia en los lenguajes, por los escenarios en los que se discuten los resultados y porque los tomadores de decisiones tienen presiones del público, de los medios y de los gremios que exigen celeridad en las decisiones.

La formulación de la actual política de salud requiere pensarse más allá de una “solución técnico-pragmática a la crisis”, desde la responsabilidad social frente a la salud enfermedad y a otros procesos vitales, centrada en una responsabilidad social dirigida por el Estado, orientándose a la sociedad en su conjunto para mantener condiciones de equidad y garantía de derechos. En el contexto político actual del país, los municipios, a través de sus administraciones municipales, se constituyen en responsables directos de la planeación y de la implementación de programas y de proyectos, según las directrices de la política pública de salud reglamentada por la Ley 100 de 1993 (Ministerio de Salud, 1995). Es así como el estudio de las políticas de salud implica un análisis cuidadoso de las limitantes, de las intervenciones y de las interacciones que se tejen entre los actores de una comunidad y un análisis del sistema de información en salud para la toma de decisiones.

El estudio de las políticas de salud es un campo en construcción desde lo teórico y lo práctico y puede estar afectado por los vacíos conceptuales, por falta de información adecuada, pero en general y fundamental por la carencia de procesos investigativos que recuperen el protagonismo de los sujetos como actores sociales, de las organizaciones de base en general, de las administraciones.

Consecuente con lo señalado, es importante el reconocimiento de las diferencias económicas sociales y culturales presentes no solo en las conformaciones regionales y locales sino además desconocidas muchas veces en el diseño ejecución y evaluación de las políticas públicas.

De igual manera, el grupo de investigación es consciente de que, si bien su preocupación, ha estado más centrada en el análisis de procesos micro (institucional,



local, municipal, y regional), esto no puede excluir o pasar por alto la necesidad de estudiar las políticas y su incidencia en el bienestar de las comunidades, sin considerar las orientaciones internacionales que las originan y, la concreción de las mismas en lo nacional y en lo departamental. Es importante reconocer los intereses a los cuales obedecen las directrices de política, sin que esto impida ver y analizar los procesos de dominación que pueden pernear las decisiones en el ámbito interno.

En nuestro caso, la adecuación de las políticas nacionales y departamentales a las características de las localidades, muchas veces no pasa de ser un deseo que queda en los imaginarios de los legisladores de turno, cuando se prioriza la descentralización sin preocuparse por las condiciones reales que la hacen viable, dejando de lado en definitiva las posibilidades reales existentes en lo micro social que realiza un esfuerzo para el cual no se está preparados y, en el peor de las circunstancias ni interesados. Estos procesos también están permeados por propósitos que no siempre son los de la universalización de los derechos y el interés por el bienestar de los ciudadanos, en definitiva, pueden no ser los de la sociedad mayor o de la sociedad en su conjunto.

La preocupación por la ética en toda investigación, y específicamente en nuestro caso la relacionada con las políticas, parte del reconocimiento del sistema de valores de las localidades y el respeto por los mismos, a la vez que la preocupación fundamental por el bien común. El grupo de investigación de la Facultad ha tenido presente que toda política de salud debe reflejar las creencias y los compromisos fundamentales de una nación o de cada localidad.

Finalmente, estamos de acuerdo con la afirmación según la cual, la pertinencia y las posibilidades de toda investigación acerca de políticas, y específicamente las relacionadas con la salud, se relaciona con el sentido de lo público, entendido como la concreción y capacidad de la sociedad para identificar y defender asuntos, prácticas, procesos y recursos que considere imprescindibles para su cohesión y reproducción social y con ello de la vida, y del bienestar para todos sus integrantes (Molina, 2003, p. 39-59) y en el campo sanitario, buscando la configuración de Sistemas Universales de Salud que garanticen en la práctica la salud como derecho humano y como bien público.



POLÍTICAS SOCIALES Y POLÍTICAS PÚBLICAS: ¿UNA DIFERENCIA CONCEPTUAL O PRÁCTICA?

Por Edinson Brand M.

La temática central de esta presentación se fundamenta en las preguntas ¿qué es una política pública y qué es política social?, ¿cuáles son sus características, sus diferencias y sus semejanzas?, lo que conduce a un problema de carácter conceptual y práctico que va más allá de la mera descripción del proceso de gestión de las políticas. Responder estas preguntas es problemático tanto para quienes estudian las políticas públicas y sociales, como para quienes las diseñan, por lo tanto no se pretende resolver estas preguntas sino establecer algunos puntos de referencia que permitan avanzar en esta discusión.

Políticas Públicas

En principio hay que decir que alrededor del tema de las políticas públicas, asistimos hoy a una separación significativa entre la academia, la sociedad civil y el Estado, tanto en su definición como en su diseño e implementación.

En la academia se viene desarrollando un debate alrededor del abordaje conceptual y técnico en el que se encuentran distintas posiciones, algunas muy radicales y otras más flexibles respecto a la integración de elementos transdisciplinarios, así como posturas críticas frente a la concepción y funcionalidad de las políticas públicas, sin lograr consenso, lo cual hace complejo el acercamiento a las políticas públicas.

En el debate académico de las políticas se evidencia una escasa participación de los agentes del Estado, lo que trae consigo una reducida interacción de los que podrían llamarse actores primarios en la gestión de políticas públicas, situación que se refleja en las agendas de gestión. Este problema en la interacción de los actores se traduce también en que los tiempos de uno no se compadecen con los tiempos del otro, y terminan por imponerse acciones que pueden ser secundarias a la gestión misma, lo que se refleja en muchos casos, en documentos técnicos sin valor, o si se quiere, sin



espíritu político, lo que condena la efectividad, idoneidad, pertinencia y eficiencia de los resultados y de las decisiones allí contenidas, antes de ser implementadas.

La falta de interacción no solo se da entre los diferentes actores, sino que también ocurre al interior de los mismos. En el caso de los académicos también hay un distanciamiento significativo, lo que sumado al distanciamiento con el Estado, genera unos escenarios paralelos para el tratamiento de las políticas públicas; esto es, por una parte se procura generar propuestas sobre lo que deben ser políticas públicas y por otra, se formulan documentos (leyes, decretos, ordenanzas, acuerdos) relacionados con diferentes asuntos de interés para el desarrollo de la agenda pública.

Teniendo en cuenta lo anterior, es menester partir de algunos conceptos de política pública y de política social, que a mi juicio son los que tienen un mayor reconocimiento entre los diferentes actores. La exposición conceptual está orientada por tres asuntos fundamentales: el origen, las definiciones y los aspectos técnicos.

En primera instancia, es importante establecer que los conceptos sobre políticas públicas aparecieron en Norteamérica, especialmente con los trabajos de Lasswell, a partir de la preocupación por las decisiones del Estado, aunque desde la década de 1920 esta preocupación ya estaba presente en los debates de los investigadores y académicos. Al respecto Parsons, citando a Smith, comenta: Quizá Lasswell se destaque como el prominente espíritu impulsor del desarrollo de un enfoque de políticas públicas. Sus primeros textos sobre el tema datan de 1930, época en que sus inquietudes por los problemas encontraron inspiración en la Escuela de Chicago para adoptar un enfoque multidisciplinario. Por citar un ejemplo, en la década de 1940 su participación fue clave en el establecimiento de un incipiente *think-tank*, la *American Policy Commission*, cuyo objetivo era cerrar la brecha entre el conocimiento y las políticas públicas mediante el fomento de un diálogo constructivo entre científicos sociales, empresarios y diseñadores de políticas. (2007, 55)

Respecto a la aparición del concepto, el desarrollo de la moderna fundamentación de las políticas públicas tiene una fecha precisa: 1951. En ese año, en la Universidad de Stanford, se reúne un notable grupo de científicos sociales con el objeto de discutir temas relacionados con las "*policy sciences*", allí se consolidan los antecedentes,



iniciados desde 1937, cuando en la Escuela de Graduados de Administración Pública de la Universidad de Harvard, se introdujo el estudio de las políticas públicas. (Salazar Vargas, 1995, p. 24).

En este inicio, generado en un marco de influencia positivista, las políticas públicas tienen como génesis una pregunta como ciencia de la política respecto a ¿cómo se toman las decisiones en el Estado?, y por derivación de ésta ¿cuáles son los elementos y los mecanismos para ello?, ¿quiénes son los que toman esas decisiones?, pero fundamentalmente ¿qué saben los que toman las decisiones del Estado respecto al ámbito o tema de decisión?, estableciéndose desde estos cuestionamientos una necesaria relación entre conocimiento y decisión; en otras palabras, lo que yo expresaría como el papel de la investigación o gestión del conocimiento al servicio de las decisiones públicas, siendo importante establecer que la búsqueda de una respuesta sobre cómo deben darse las decisiones del Estado, está enmarcada en el uso de la razón como principio básico, que permita que tales decisiones correspondan al conocimiento racional y no a la voluntad caprichosa de los tomadores de decisiones en el Estado, de donde “Una política pública representa el intento de definir y estructurar una base racional para actuar o no actuar.” (Parsons, 2007, 47).

En mi criterio, diría que la preocupación que desde su origen tienen las políticas públicas por las decisiones que toman los agentes estatales, se mantiene vigente en la discusión conceptual, metodológica y técnica; más bien es en el proceso por abordar esta preocupación donde se gestan las diferencias sustanciales, esto es, en la definición de lo que es la política pública para cada actor específico que la aborda, lo cual se expresa en la práctica que le orienta la gestión de la misma, toda vez que dicha práctica está asociada a la concepción que se tenga o se elabore al respecto.

Ahora bien, la participación de agentes no estatales, en principio académicos, posibilitó generar un espacio de reflexión sobre las decisiones de carácter público que impactaban sobre las estructuras de la sociedad, dado que la aplicación de la razón a las decisiones del Estado se mostraba como una necesidad imperiosa para lograr dar una mayor efectividad e idoneidad a las acciones del Estado y era la academia quien detentaba el conocimiento racional. Al respecto Parsons registró:



En la década de 1930, los científicos sociales, cuyo representante más connotado era el economista John Maynard Keynes, afirmaban que, si se diera al gobierno la oportunidad de enfrentar los problemas del día, éste tendría que reconocer la necesidad de contar con un enfoque más informado y sustentado en la teoría para el ejercicio gubernamental. (2007, 51)

Desde ahí, la relación investigación-decisión fue un pilar en el desarrollo de las políticas públicas. Desde su origen, la política pública se ha concentrado en el proceso decisorio del gobierno, ha cuestionado numerosas decisiones por considerar que no están estructuradas cognoscitivamente (información imperfecta, análisis económico deficiente y supuestos causales inciertos) y se ha presentado como una disciplina o profesión que posee los métodos analíticos apropiados para mejorar la calidad cognoscitiva de las decisiones de gobierno y asegurar así su causalidad, la eficacia social y la eficiencia económica. (Aguilar Villanueva, 2007, pág. 12)

Retomando lo dicho anteriormente, desde su origen, el análisis de las políticas públicas se ha concentrado en el proceso de decisión de los agentes del Estado y siguen siendo una preocupación académica -científica- las decisiones del gobierno en materia de agenda pública, a las cuales se les ha cuestionado la efectividad y la eficiencia, por considerar que no están estructuradas cognoscitivamente.

Este ambiente asociado a unas ineficiencias en las decisiones de carácter político, en referencia a quiénes ocupan las instituciones políticas en materia de conocimiento racional, posibilitó gestar el estudio de las políticas públicas como una disciplina que procura los métodos analíticos apropiados para mejorar la calidad cognoscitiva de las decisiones de gobierno. Citando a Lasswell, Parsons establece al respecto que “La ciencia de las políticas públicas incluye: 1) los métodos de investigación del proceso de las políticas públicas, 2) los resultados del estudio de las políticas y 3) las conclusiones de las disciplinas que contribuyen de manera más importante a las necesidades de inteligencia de nuestro tiempo.” (2007, pág. 52).

Por esto es importante mencionar que la intención inicial en el desarrollo de las políticas no fue propiamente crear procedimientos técnico-jurídicos, como hoy se conocen; esto es, cuando en el ámbito local se habla de política pública hay una remisión



directa a un acuerdo, una ordenanza o una ley producto de un proceso de construcción con personas y organizaciones, donde se logran acuerdos que se materializan a través de dicha normatividad. Cuando el desarrollo de las políticas públicas se gestó en Estados Unidos, se estaba pensando en una disciplina dedicada al análisis y al desarrollo de las decisiones políticas desde un ámbito de conocimiento racional, como tanto se ha insistido ya, no se trataba de un asunto de construcción de procedimientos técnicos para la toma de decisiones únicamente.

Así, las decisiones de los agentes estatales no se refieren solo a la inversión, la administración de recursos o a relacionarse positivamente con los actores del mercado, de la sociedad civil o del sector que se presente adverso a las acciones del Estado. Dichas decisiones tratan especialmente de lograr acciones efectivas frente a las situaciones que amenazan la cohesión social, esto es, la transformación de las situaciones planteadas como problemas en los diferentes ámbitos de la sociedad, de donde se deriva que un atributo de las políticas públicas es la efectividad frente a lo que están interviniendo, en el marco de “la escasez de recursos” como principio orientador de la acción estatal. Esta escasez se reconoce incluso en los países que se pueden considerar desarrollados, pues ni estos, con la cantidad disponible de recursos que tienen, alcanzan a disponer de lo suficiente para resolver todas las situaciones problemáticas que se presentan en la sociedad; estos recursos no solamente se entienden como dinero, sino también como recursos humanos, materiales, culturales o políticos, entre otros.

De lo anterior, se depende un asunto importante y es que en las discusiones locales frente a la formulación de políticas públicas, cuando se hace referencia a recursos, inmediatamente se equipara con el presupuesto público y no con otra serie de recursos que tienen que ver con la estructura técnica de una política pública, como por ejemplo, quién la implementará; pues puede quedar muy bien formulada, pero si no se tiene claro, quién la va implementar, con carácter de idoneidad, puede comprometerse significativamente su efectividad. Lo mismo procede sobre quién la evaluará, aspecto bastante descuidado en nuestro país.

A mi juicio, los escenarios de gestión de políticas públicas en el país presentan una distancia considerable del espíritu que las políticas públicas en su génesis procuran: la



consolidación de una disciplina de estudio y la intervención en las decisiones estatales que incluye, pero supera los procedimientos técnicos de formulación de la norma.

Ahora bien, frente a esto último, nótese en la cita de Parsons que hace referencia a que la base racional para la política pública está orientada a establecer si se debe actuar o no. ¿Por qué es esto importante?, porque ese proceso de concebir la política pública lleva a reflexionar acerca de la pertinencia de esa decisión. En el contexto local, el inicio de un proceso de formulación termina efectivamente en un documento de política pública, es decir, el resultado está predeterminado, no hay lugar a encontrar que la política pública no es procedente.

En este apartado frente a la génesis de las políticas públicas, es importante insistir sobre lo que el mismo Lasswell, que es uno de los pioneros, va a plantear respecto a cómo se debe dar una política pública. La propuesta del estudio de las políticas públicas está apelando por una ciencia, no por un procedimiento, e incluye métodos de investigación del proceso de las políticas públicas, los resultados del estudio y las conclusiones de las disciplinas que contribuyen a las necesidades de gestión de conocimiento, como ya se mencionó. Entonces, nótese que ante la pregunta cuál era la relación academia-Estado, en eso que se estaba formulando, efectivamente la concepción es de una integración, de una articulación de la academia con las decisiones del Estado. Con la claridad que lo que se está planteando allí es como los agentes del Estado posibilitan el escenario para que la academia entre a hacer parte de la discusión previa a la toma de decisiones, no que ella tome las decisiones por el Estado.

Frente a este aspecto del surgimiento, o mejor, de la génesis de las políticas públicas, pudiera ampliarse, no obstante, lo significativo ya está planteado y se hace necesario avanzar en dirección a la pregunta que orienta esta reflexión.

Pasemos al segundo asunto de las políticas públicas, la definición.

Una primera pregunta fundamental es ¿Qué es la política? Como está planteado en este discurso inicial, hay una clara distinción en el inglés de la palabra política, pero cuando esta distinción pasa a otros idiomas como el español, se presenta una dificultad, y es que los diferentes ámbitos de la política se expresan a través de un solo término, la



palabra “política”. Eso genera problemáticas, en razón que necesariamente con la misma palabra se hace referencia a tres asuntos que integran todo ese ámbito de la política, pero además, el uso de esta palabra también refiere otros significados, como por ejemplo los estilos de trabajo y de orientación: La política del entrenador con sus jugadores, la política del profesor en el aula de clase, la política de la empresa con los empleados; entonces, a este uso de la palabra política se le suma el problema del uso cotidiano para referirse a unas tendencias u orientaciones no relacionadas con el mundo de lo político; es decir, entendido como la decisión del Estado, la relación del Estado con la sociedad y entre los mismos integrantes de la sociedad.

En ese ámbito, en la relación Estado-sociedad, se encuentran tres aspectos en la concepción de política: como un proceso en el cual hay una serie de comportamientos e interacciones en busca de un objetivo, de un propósito; en segundo lugar como referencia a la organización estable de la política en estructuras de instituciones que son permanentes y a través de las cuales se definen reglas; y finalmente, la política asociada al resultado, es decir, como una respuesta en forma de decisión a un conflicto dado y esa decisión tiene un carácter vinculante, obliga a los actores de un ámbito político establecido, que puede ser local, regional o nacional. (Vallès, 2000)

La pregunta a continuación es ¿en cuál de esos tres ámbitos están inscritas las políticas públicas? Decimos entonces que las políticas públicas están en el ámbito del resultado, es decir de las decisiones. Son producto de un proceso político y de las instituciones políticas, entonces nuestra traducción para hablar de política pública es el término policy; allí hay relativamente un acuerdo pero no descarta los dos ámbitos anteriores, porque hay autores que entienden la política pública como un proceso en el cual una serie de actores se encuentran alrededor de una situación tensionante o considerada socialmente problemática, para tratar de llegar a una decisión.

Sobre la política como estructura y su directa relación con la política como resultado, se tiene alguna claridad, aunque se advierte que hay concepciones en las cuales el Estado hace parte del proceso de gestión de las políticas públicas, lo cual, se puede rastrear en la mayoría de los textos que versan sobre la materia. También se han registrado otras concepciones en las cuales se considera solo a la sociedad civil, poniendo la conversación en un ámbito bastante alejado de lo que aquí se quiere



trabajar. En particular, mi trabajo se inscribe en la primera concepción, en donde la participación del Estado, a través de las decisiones vinculantes, es condición necesaria, más no suficiente, para lograr efectividad de las políticas públicas.

En este marco de comprensión aparecen diferentes definiciones de políticas públicas ¿cuál está vigente? ¿Cuál es hegemónica? No podría decirse que en la actualidad haya una sola definición, dado que no hay un acuerdo, no hay un consenso, como lo muestra por ejemplo el trabajo de Raúl Velásquez Gavilanes (2009), el cual hace un balance de las definiciones existentes, a partir de la cual propone una nueva, que busca superar los aspectos que considera débiles o no pertinentes de las citadas.

El objeto de esta reflexión no es lograr una nueva definición, sino comprender la esencia de las políticas públicas, o por lo menos, acercarse a ello, para lo cual es menester mirar algunas definiciones. Las más trabajadas en mi criterio, a partir de donde sea posible lograr algunas conclusiones al respecto, son las siguientes:

En primer lugar, “Las políticas públicas son el conjunto de sucesivas respuestas del Estado frente a situaciones consideradas socialmente como problemáticas” (Salazar Vargas, 1995, 30). En esta definición empieza a aparecer un asunto de suma importancia, y es que las políticas públicas, siendo decisiones del Estado, requieren de unas situaciones que sean consideradas problemáticas socialmente, y ¿por qué es importante detenerse en esto? porque en diferentes escenarios de formulación de políticas públicas en que he estado participando, la primera pregunta que hago es ¿cuál es el problema que va abordar la política pública? Y en muchas ocasiones se encuentra que el problema no es una necesidad socialmente considerada, esto es, que ponga en riesgo la cohesión social, sino que se trata de necesidades puntuales que pueden resolverse con acciones directas, dentro del quehacer del gobierno; por ejemplo, no hay calles, pues haga calles; no hay profesores, contrate profesores. No se necesita una política pública para conseguir profesores o para construir andenes, como no se necesita una política pública para generar un programa asistencial; se pueden necesitar de ellos para implementar la política pública, pero no para generarla.

Alejo Vargas Velásquez tiene un libro sobre políticas públicas, el cual considero muy importante, no se puede hablar de políticas públicas sin mencionar su definición: “Las



políticas públicas son el conjunto de sucesivas iniciativas, decisiones, sesiones de régimen político, frente a situaciones socialmente problemáticas y que busca la resolución de las mismas, o llevarlas a niveles manejables”. (1999, 57) En esta definición Vargas Velásquez está de acuerdo con Carlos Salazar, pero le agrega algo más, los problemas sociales no se pueden resolver, de donde se deriva que darle a las políticas públicas la responsabilidad de resolver las problemáticas sociales es muy complicado y ambicioso, lo que si puede aspirarse es a que esas problemáticas sociales lleguen a otro estado, a otro nivel, donde ya puedan ser manejadas.

Joseph Vallés define que las políticas públicas son un conjunto interrelacionado de decisiones y no decisiones, que tienen como foco un área de conflicto o tensión social. Se trata de decisiones adoptadas formalmente en el marco de las instituciones públicas -lo cual confiere capacidad de obligar- pero que han sido precedidas de un proceso de elaboración en el cual ha participado una pluralidad de actores públicos y privados. (2000, 377) Esta definición sigue la misma línea de las anteriores, tienen como foco un área de conflicto o tensión social, pero agrega que las políticas públicas tienen que ver con lo que no se decide, no solamente con lo que se decide. Es importante insistir que se trata de decisiones abarcadas formalmente en el marco de instituciones públicas. Entonces, es claro que hay acuerdo en que debe participar el Estado en esas decisiones, precedidas de un proceso de elaboración en el cual han participado diversos actores públicos y privados. Y es este último aspecto, el que suma un nuevo elemento al análisis, en razón que se introduce que esas decisiones del Estado, que son decisiones informadas, ya no solamente se dan por agentes estatales, con alguna participación de la academia, sino también con la sociedad civil.

El profesor André Roth ha escrito mucho del tema, y concibe las políticas públicas como un conjunto conformado por uno o varios objetivos colectivos considerados necesarios o deseables y por medios y acciones que son tratados, por lo menos parcialmente, por una institución u organización gubernamental con la finalidad de orientar el comportamiento de actores individuales o colectivos para modificar una situación percibida como insatisfactoria o problemática. (2004, 27)

Roth matiza la concepción de política pública, en el sentido de no referirse necesariamente a una situación socialmente considerada como problemática, sino que



se queda en que sea considerada problemática, siendo que a mi juicio, este tipo de concepciones ya abren la puerta para generar un sinnúmero de caminos a la comprensión de lo que es una política pública, pero ello no es materia de discusión aquí.

Así entonces, desde este autor, la argumentación para la gestión de una política pública ya no tiene que estar dada sobre una problemática social como tal, que requiera que se tome esa decisión para mantener la cohesión social, sino que también se pueden tomar decisiones frente a situaciones deseadas, por ejemplo la orientación prospectiva, esto es, plantear unos escenarios a los cuales se quiere llegar, para lo cual no necesariamente se tiene que partir de una amenaza a la cohesión social, sino que puede ser un deseo de transformación a una situación insatisfactoria. Ejemplo de ello es la política pública de cooperación internacional en la ciudad, donde no se encuentra una problemática de manera clara, sino más bien un deseo.

Raúl Velásquez propone la siguiente definición: política pública es un proceso integrador de decisiones, acciones, inacciones, acuerdos e instrumentos, adelantado por autoridades públicas con la participación eventual de los particulares, y encaminado a solucionar o prevenir una situación definida como problemática. La política pública hace parte de un ambiente determinado del cual se nutre y al cual pretende modificar o mantener. (2009, 56)

Aquí se acerca a Roth respecto a bajarle la condición de problemática socialmente considerada, pero se aleja en cuanto al papel del Estado, pues nótese que en este autor ya la participación eventual no es de los agentes estatales, sino de los no estatales, lo que genera entonces una concepción diferente del proceso de gestión de la política pública.

Una interpretación no muy afortunada con base a estas definiciones, es no concebir la integración de los diferentes elementos señalados, sino verlos por separado, lo que genera como resultado políticas públicas que se orientan al desarrollo de actividades concretas, o dicho de una manera más clara, se crean políticas públicas para el desarrollo de actividades, integradas a través de un programa. En otros casos la referencia a la política pública se vincula a la existencia del documento legal: acuerdo, ordenanza, decreto, ley.



Cómo hemos visto, hay que buscar en la política pública un impacto, es decir, la transformación que hubo en un escenario con unos actores, aunque teniendo presente los diferentes matices que las definiciones generan, es claro que no hay un acuerdo al respecto, ni en la academia, ni en el Estado, ni mucho menos en la sociedad civil. Me atrevería a decir que en esta materia, estamos en un momento crítico, en el que es necesario llegar a ciertos acuerdos para evitar que el tema de las políticas públicas siga siendo construido de diferentes formas, hasta llegar a un punto donde sea inviable, como por ejemplo se ilustra en la obra de Parsons, citando a Hogwood y Gunn que especifican diez usos del término políticas públicas en sentido moderno: etiquetas para referirse a un ámbito de actividades, expresión del propósito general o de la situación deseable sobre determinados asuntos, propuestas concretas, decisiones gubernamentales, autorización formal, programa, resultado, impacto, teoría o modelo, proceso. (2007, 48)

Roth hace una clasificación para entender las definiciones de política pública. Hay tres concepciones, de acuerdo a la que se privilegie se tendrá una orientación en su gestión; así, las teorías socio-céntricas son todas aquellas donde se comprende que las políticas públicas deben emerger de la concepción de la sociedad civil, y el Estado entra a participar; por otro lado, las teorías Estado-céntricas son por el contrario, las que establecen que las políticas públicas emanan del Estado, donde se encuentra con la sociedad civil para hacer consulta o para validaciones rápidas, pero básicamente es el Estado el que concibe la política pública, la desarrolla, la implementa y la evalúa. Finalmente, están las teorías mixtas, en donde se podría enmarcar la gobernanza moderna, por ejemplo, que son las teorías que han fundamentado un modelo de redes de políticas públicas, donde ya no se comprende simplemente el encuentro del Estado con la sociedad civil, sino que allí hay una serie de relaciones que van condicionando lo que la decisión vinculante va a ser, relaciones que son tensas y a la vez complementarias, con múltiples actores, todos con intereses distintos.

Estas teorías mixtas orientan la política pública como un consenso entre los agentes estatales y los agentes no estatales, especialmente la sociedad civil, lo que a mi juicio es discursivamente más acertado en nuestro contexto, y digo discursivamente porque advierto una distancia entre el discurso y la práctica en nuestro contexto en materia de gestión de políticas públicas, pero eso será tema de discusión en otro momento.



Abordado el asunto de la definición, habiendo citado a los autores que a mi juicio más han posicionado su trabajo, se puede pasar a un tercer asunto: los aspectos técnicos.

Diría que en los aspectos técnicos de la formulación y de la gestión de las políticas públicas hay un mayor acuerdo, allí no hay tanta discusión, por lo menos se sabe que un proceso de construcción de políticas públicas tiene varios momentos, que aunque se han tomado muy lineales, no son tan lineales: a) la iniciación, que es la concepción de aquella situación deseada o problemática que lleva a construir una política pública, b) la elaboración, c) la formulación, d) la implementación y e) la evaluación y retroalimentación. En este proceso, los componentes que menos se implementan son la evaluación y retroalimentación.

Respecto al contenido, una política pública por lo menos tiene: a) un objeto, es decir, aquello que quiere regular en términos de decisión, b) una población a la cual se refiere. Aquí es importante hacer un paréntesis para plantear ¿cuál es la diferencia entre políticas públicas sectoriales y políticas públicas poblacionales? yo no la he encontrado realmente, porque toda política pública tiene una población a la que se dirige y actúa en un sector, como: salud, educación, recreación, vivienda. c) un efecto, sin el cual la política pública es una decisión que no establece claramente lo que quiere resolver, en razón a que el problema formulado no necesariamente expresa como se tramita el mismo; d) un objetivo, que define el alcance de sus efectos; e) un ámbito espacio-temporal; f) recursos, que en muchos casos están más asociados con los económicos, a veces hay más ausencia de otro tipo de recursos y g) el soporte normativo, por lo menos en la concepción en la que se comprende que en las políticas públicas debe participar el Estado, haciendo vinculantes las decisiones que se orientan a través de ellas.

Complementariamente, se han creado modelos para el análisis de las políticas públicas y su evaluación, que muchas veces se trabajan indistintamente, pero se ha ido logrando un acuerdo. El análisis de las políticas públicas corresponde a la corriente que trabaja la política pública antes que suceda, es decir, trata de proyectar que es lo que va a ocurrir con la política pública y hace todo un análisis espacial, contextual, cultural, para proponer el rumbo de esa política pública. Por su parte la evaluación corresponde a aquella valoración de los efectos de la política pública una vez fue implementada.



De lo anterior se deriva que en lo técnico se han logrado acuerdos en cuanto a los contenidos de un documento guía de política pública, más no en la concepción de la misma y aún estamos lejos de establecer una orientación compartida.

En la actualidad aparece, muy recientemente en nuestro escenario, la propuesta de la gobernanza moderna, la cual es una concepción europea sobre cómo deben darse y funcionar las decisiones del Estado, que no se opone a la concepción de política pública, o a la forma de hacer política pública norteamericana, pero sí plantea una forma muy distinta de orientar el proceso de esas decisiones. Su principal ponente es la socióloga Renate Mayntz, quién plantea que esas decisiones deben tomarse en una red entre tres actores principalmente, que son la sociedad civil, el Estado y el mercado; pero esto debe darse a través de estrategias neo-corporativas, es decir, de la representación en organizaciones y redes de organizaciones que permitan que la gestión funcione. Mayntz define la gobernanza moderna como “[...] una forma de gobernar más cooperativa, diferente del antiguo modelo jerárquico, en el que las autoridades estatales ejercían el poder soberano sobre los grupos y ciudadanos que constituían la sociedad civil.” (2001, 9)

Por su parte, Rhodes define que, en la gobernanza moderna, las instituciones estatales y no estatales, los actores públicos y privados participan, y a menudo cooperan, en la formulación y aplicación de políticas públicas. La estructura de la gobernanza moderna no se caracteriza por la jerarquía, sino por actores corporativos autónomos, es decir, organizaciones formales, y por redes entre organizaciones. (Ibíd, 9)

Este discurso de la gobernanza moderna está de moda en los ámbitos académicos, estatales y del mercado, entre otros; lo que desde ya es preocupante, porque deja ver con mayor claridad la distancia entre el discurso, alimentado ahora con esta concepción, y la práctica en la gestión de las políticas públicas. Al respecto es importante señalar que en los estudios realizados sobre redes de políticas públicas he encontrado que la concepción de la gobernanza descuida un factor definitivo en las relaciones inter-organizacionales: la interdependencia, con la cual se relacionan aspectos básicos como la sobrevivencia organizacional, pero ello lo expondré en otro momento.



En el contexto local, el Estado sigue siendo protagonista en liderar la construcción de políticas públicas, lo cual, bajo esta concepción moderna, deja la pregunta por el papel de la sociedad civil frente a los procesos de gestión. Así, de la concepción de las redes de gestión de políticas públicas se ha apropiado mucho en el discurso, tanto en la academia como en el Estado, pero a mi juicio, en la práctica no hay muchos modelos ni muchas técnicas para materializarla, pues para Mayntz la sociedad civil se vuelve cooperante del Estado y éste empieza a vincularse con ella en redes para tomar decisiones, lo cual implica que ambos estén ubicados en posiciones similares de carácter horizontal.

En general se presenta este acuerdo: en las políticas públicas nos ocupamos de un proceso que está compuesto por unos contenidos, un contexto, unos efectos y unos actores, la manera específica como se desarrolla el proceso es diferente tanto para formular, para implementar, como para evaluar.

Políticas sociales

Encontramos la política social asociada a la administración del Estado, mas no entendida como una orientación; a diferencia, por ejemplo, de las políticas establecidas en las organizaciones, donde se establecen las acciones de bienestar social para empleados y públicos de interés. La política social, comprendida en el ámbito de lo público, corresponde a un asunto más de la Administración Pública. Los orígenes de la política social pueden encontrarse en los textos asociados al trabajo que hizo Marshall en Londres.

La mayoría de definiciones que se van a citar aquí presentan un significativo acuerdo frente a la concepción de lo que es la política social, siendo posible listar los aspectos con los cuales se relaciona, esto es: la garantía de equidad, la superación de la desigualdad y la pobreza, la reducción de brechas económicas, la mitigación de la vulnerabilidad (principalmente económica), es decir, la política social se ocupa fundamentalmente de atender la población vulnerable y promover el mejoramiento de las condiciones de vida, en todos sus ámbitos.



La bibliografía en la materia es basta, pero puede encontrarse un acuerdo frente a que la política social no es una política pública, más bien puede hacer uso de las políticas públicas para lograr los escenarios deseados, de acuerdo a la concepción del Estado respecto a las condiciones de vida deseadas para la población, pero muy particularmente las condiciones de vida de los pobladores o de los ciudadanos más vulnerables.

El origen de la política social es distinto al de las políticas públicas, además de darse en otro contexto (Inglaterra), presentando una preocupación diferente. La política social no se está preocupando por las decisiones del Estado, sino por las condiciones de vida de los pobladores en términos de los desequilibrios resultantes del sistema económico de mercado. Pero ésta clara diferenciación en su génesis puede estar un poco más difusa en la actualidad.

La gestión de políticas sociales ha estado signada en los últimos años por los enormes cambios del contexto en que se desarrollan: el agravamiento de la desigualdad social y la marginación que produce el tipo de crecimiento económico de esta época; la plena vigencia de las instituciones democráticas; las restricciones del gasto que impone el necesario equilibrio fiscal en el marco de esquemas tributarios injustos; los cambios culturales provocados por el impacto de la revolución tecnológica en los medios de comunicación; el agotamiento de los modelos de Estado dominantes durante las décadas pasadas; y las implicaciones geopolíticas del final de la guerra fría. (España, 2000, 52)

Actualmente la comprensión de la política social, puede mostrarse un poco más borrosa, especialmente con la génesis de diferentes corrientes, que obligan a tener claridad del punto de referencia desde el cual se comprenden e interpretan, esto es, la Política Social tuvo dos vertientes históricas principales: una anglosajona, que se preocupa de las personas amenazadas por la pobreza (indigentes, ancianos, enfermos); y una latina, que se interesó por los trabajadores, sus condiciones de trabajo, horarios y salarios, entre otros aspectos. Hoy pareciera que ambas se han fundido y que se ha aumentado todavía más su ámbito, hasta llegar a abarcar temas como vivienda, salud, educación, igualdad de género, no discriminación, ocio, en fin... mejorar las condiciones de vida de los individuos. (Molina del Pozo & Sánchez Valdés, 2007, 2)



En general, con este trabajo de Molina del Pozo, podría decirse entonces que la política social corresponde a todas aquellas orientaciones que se ocupan de las poblaciones en estos sectores, considerados como aquellos donde se dan unos desequilibrios en la sociedad, y que por ende debe actuar el Estado a través de políticas públicas, lo cual permite adelantar una conclusión entre política pública y política social, que puede parecer muy arbitraria, pero diría que, infiriendo a partir de los contenidos trabajados, la política pública tiende a versar sobre una parte más específica de un fenómeno dado, en tanto que la política social es más abarcadora, en términos de la condición de vida de la población.

Es menester entonces presentar algunas definiciones de política social, teniendo en cuenta que la producción en la materia es muy amplia:

Ceja Mena tiene un trabajo del 2004 importante en Latinoamérica, definiendo la política social como:

La forma que, por medio de estrategias y políticas concretas, tiene el Estado para construir una sociedad cohesionada y equitativa. En una perspectiva de mayor equidad e integración social, la política social tiene como fin principal facilitar la convergencia entre los intereses individuales y los intereses comunes de la sociedad. (Ceja Mena, 2004, 1)

El propósito de la política social tiene que ver con la equidad, con la reducción de brechas y con la posibilidad de una integración en la sociedad.

Maingnon establece dos agrupaciones:

Primero están las definiciones que la limitan a los programas de bienestar social y a las políticas que sustentan o conforman dichos programas. De acuerdo con ello, “política social” hace referencia a un conjunto de medidas que contribuyen al mejoramiento de una situación determinada, por lo tanto son políticas transitorias y sus objetivos son los de aminorar o de regular los embates de las políticas económicas. En otras palabras, la política social tiene que ver con las fallas de la política económica, es de carácter asistencial y se le asigna, por tanto, una función residual.



Un segundo concepto considera que la función principal de la política social es la reducción y eliminación de las inequidades sociales a través de la redistribución de los recursos, servicios, oportunidades y capacidades. Este concepto incluye todas aquellas actividades que contribuyen a la salud, educación, asistencia pública, seguridad social y vivienda de la población, y también aquellas que afectan, en general, la redistribución y distribución del ingreso y las dirigidas a construir y conservar el capital social. (2004, 48-49)

Se ratifica que cuando se rastrea la concepción de política social, tal concepción, guardadas las diferencias específicas, está conectada en general con el tema de vulnerabilidad, y ésta está asociada a temas de pobreza y funcionamiento de la economía, lo cual va generando diferencias o desequilibrios y unas condiciones de vida no totalmente dignas, ni especialmente iguales. Aunque no hay un claro acuerdo sobre que es vivir con dignidad, solo se hace referencia a las condiciones mínimas de existencia, lo cual es cuestionable también, pero no hay lugar a esa discusión en esta reflexión, solo diría que la mayoría de los autores dejan que la vida digna sea definida por cada Estado de acuerdo a sus condiciones y a sus concepciones culturales; y esto obviamente relativiza mucho el concepto.

En esta línea, Vilas da una definición mucho más concreta sobre política social,

La política social se refiere al conjunto de intervenciones públicas (estatales) en las relaciones de mercado; que se realiza para encarar situaciones consideradas injustas o inconvenientes de acuerdo con los criterios valorativos predominantes en la sociedad...

El objetivo explícito central de la política social en todos los casos considerados es la reducción de la pobreza extrema, entendiéndose por esta la situación de indigencia que cuestiona la sobrevivencia física de las personas. (1998, 9-10)

Marshall (citado en Fernández, s/f) se reconoce como uno de los primeros pensadores que habló del tema de la política social, o lo que se concibe como política social: “La política social usa el poder político para remplazar, completar o modificar operaciones



del sistema económico, con el fin de alcanzar resultados que el sistema económico no lograría por sí mismo, y al hacer esto, lo hace orientado por valores distintos a los de las fuerzas del libre mercado.”

Allí empezó a poner la discusión sobre lo que es la política social, y nótese que hace énfasis en qué es con el fin de alcanzar resultados que el sistema económico no lograría por sí mismo, y lo hace orientado por valores distintos a los de las fuerzas del libre mercado; allí empezó a implantar una discusión que se ha matizado tanto en Estados Unidos, como en Europa y en Latinoamérica, hasta llegar a los organismos multilaterales y unilaterales mundiales, quienes también han acuñado definiciones propias de política social, que han logrado un importante reconocimiento, como es el caso de la UNICEF (citado por Molina del Pozo, 2007), desde donde se define como “un conjunto de medidas que busca lograr un cierto nivel de bienestar social o seguridad ya sea para la población en su totalidad o grupos de ésta”.

El trabajo de Fabio Velásquez y de Esperanza González sobre el tema de política social se suma, desde una perspectiva local, a las consideraciones realizadas en este texto.

La política social es un conjunto de propósitos y estrategias de acción orientados hacia la construcción colectiva de bienestar, con base en criterios de inclusión social, equidad y expansión de ciudadanía. Es una política de inclusión en tanto busca específicamente superar la pobreza y otras formas de exclusión socio cultural y política (generalmente, aunque no siempre, relacionados estrechamente con la pobreza), asociadas a discriminaciones de índole étnico, sexual y cultural, y a la falta de poder de determinados grupos sociales que no son objeto de consideración, mide la sociedad de las políticas públicas.

La política social es también una política de construcción de equidad de la sociedad, en la medida en que busca ampliar las oportunidades sociales de las personas para participar en las actividades económicas y políticas, mediante el mejoramiento y universalización de servicios sociales como educación, salud, vivienda, atención a la infancia, recreación, etc. (Velásquez, 2001, 15)



Respecto a los aspectos técnicos, no se encuentra tanta precisión como en el caso de las políticas públicas, en donde se tiene una estructura de contenidos, como se ilustró anteriormente. En la política social se hace uso de indicadores macro, como indicadores de pobreza, indicadores de calidad de vida, Producto Interno Bruto, es decir todos los índices de desarrollo económico y desarrollo humano que permiten entender las condiciones de vida asociadas al proceso económico de las poblaciones, en un territorio dado.

Particularmente, en un trabajo sobre planes de desarrollo, Fabio Velásquez et al (2001) definen que los ámbitos que corresponden a la política social son: generación de empleo y mejoramiento de ingresos, hábitat, políticas de vivienda y servicios públicos, formación de capacidades humanas (salud, educación, seguridad alimentaria, nutrición, recreación y afines, etc.), y finalmente, la acumulación de capital social.

Así mismo, Vilas (1998, 15) resalta entre los factores del diseño de la política social, su articulación al conjunto de políticas públicas y, en particular, a la política económica. Este autor da una clave en el sentido que efectivamente la política social desde su concepción tuvo unas preocupaciones distintas a las de la política pública, pero que giran en el mismo eje. En primera instancia hay un tema central en las políticas sociales de vulnerabilidad económica, asociado al sistema económico y por supuesto, a la pobreza; y las políticas públicas también se pueden ocupar de ello, aunque no es su único ámbito de acción. En segundo lugar, el autor pone allí otro asunto y es que las políticas sociales de un Estado se expresan o se concretan a través de políticas públicas, esto es, de su articulación a ellas.

Esto último podría ejemplificarse en la política social de Colombia para el año 2008, alineada a la concepción de política social, considerada en el marco de la administración del Estado, que tiene que ver con la equidad y obviamente, con la reducción de pobreza por la vía de una serie de programas.

Fundamento: La construcción de una sociedad más equitativa ha sido uno de los fundamentos de las políticas de Desarrollo en Colombia. El desarrollo debe conducir, no sólo a un crecimiento económico acelerado, sino también a una



distribución más equitativa de sus beneficios. (Dirección Nacional de Planeación, 2008, 3)

Propósito: necesidad de lograr que todos los colombianos tengan igualdad de oportunidades en el acceso y la calidad de un conjunto básico de servicios sociales que, en el futuro, permitan que todos alcancen ingresos suficientes para llevar una vida digna. (Dirección Nacional de Planeación, 2008, 3)

A manera de conclusión, respecto a la pregunta que orientó esta reflexión, enunciaría tres aspectos.

En primer lugar, diría que hay una diferencia en la concepción de política pública y de política social. La primera se preocupa por las decisiones del Estado, que logren ser decisiones informadas, que acudan al conocimiento para ser razonables y reducir la voluntad caprichosa en las mismas, procurando su carácter vinculante, que intervienen en problemas dados en cualquier ámbito de la vida social; en tanto que la política social surge como una discusión asociada a los efectos de la economía en las naciones, y recurre a las políticas públicas para lograr intervenir los desequilibrios producidos por ésta.

En segundo lugar, sobre los aspectos técnicos, en lo que se relaciona con el método para abordar esas políticas, se tiene otra diferencia significativa, desde mi punto de vista. Las políticas públicas han definido una serie de procedimientos concretos, que tienen que ver con evaluaciones estandarizadas; por el ejemplo, en el libro de Salcedo (2011) se darán cuenta de ello: Un indicador es la manera como se expresa una variable, la variable son las características o atributos de la población; a su vez la variable hace parte de unos constructos, que se definen como las propiedades conceptuales de un sujeto.

Además de hacer uso de la medición a partir de estos aspectos estandarizados, se han construido unos modelos de análisis y evaluación como es el análisis de redes sociales (ARS) que trabaja tanto con el modelo de redes de políticas públicas (Policy Networks), como con el modelo de gobernanza moderna (Governance); el cual se define como “una metodología de investigación, que permite construir conocimiento acerca de las



múltiples relaciones existentes y los mecanismos de intercambio y poder que allí se conjugan” (Brand & Gómez, 2006, 5).

Por su parte, en la política social no se encuentra un método concreto como en las políticas públicas, sino que allí se hace uso de los macro-indicadores para comprender las relaciones de desigualdad, de pobreza, de concentración de la riqueza, de condiciones de vida, de acceso a servicios públicos, etc., que posibilita comprender socialmente el fenómeno de la vulnerabilidad de las personas, especialmente la económica.

En tercer lugar, en relación con el resultado, cuando se consulta un documento de política social, por ejemplo, los dispuestos en la Dirección Nacional de Planeación, se encuentra claramente que su estructura es absolutamente distinta a la que se encuentra en las estructuras normativas de las políticas públicas; esto es, en acuerdos, en ordenanzas, en decretos o en leyes. De aquí que la política social tiene que ver más con una concepción que no es normativa, es decir, que no está cruzada necesariamente por una disposición de normas que la establecen, sino que se articula a ellas; de hecho podría decirse que la norma que la regula es la que aprueba el plan de desarrollo, pero allí se aprueban todas las políticas del plan de desarrollo, no una específica, una ley para la política social. Aunque en este aspecto podría decirse que si se quiere conocer la política social de un Estado habría que ir a las normas que regulan los ámbitos relacionados con ésta, desde donde se podrá comprender cuál es la visión del mismo sobre las condiciones de vida deseadas para la población, pero esto no refuta lo anterior. Finalmente, es importante seguir en una discusión acerca de lo qué es la política pública y qué es política social.



PROBLEMAS, POSIBILIDADES Y CONFUSIONES EN LA DIFÍCIL TAREA DE ARTICULAR INVESTIGACIÓN Y POLÍTICAS

Por Hugo Spinelli

Hay muchas dimensiones que pueden dar cuenta de la difícil tarea, de lo complejo que es articular la investigación y la política, o que la investigación se transforme en un sustrato para la formulación de políticas. Veo allí responsabilidades compartidas tanto del campo de los investigadores o del campo de la institución universidad, como del campo de las políticas, o de los intereses políticos, de los partidos políticos y de las estructuras de gobierno.

En primer lugar, creo que ninguno de los dos campos son neutros: La concepción de los actores en el campo, tanto de la investigación (campo científico) como de la política, está ligada a intereses en los que uno puede estar de acuerdo o no, es decir, son intereses que generan conflictos; es por ello que ni la investigación, ni la política son neutras.

Hay una cierta tradición en los organismos internacionales de transmitirnos estas ideas de políticas como cuestiones neutras. No estoy de acuerdo con ello, pienso que toda formulación de política en nuestros países afecta o defiende intereses y por lo tanto son complejas y conflictivas. A mí me cuesta mucho pensar en políticas que no produzcan conflictos, sobre todo si estas van a producir cambios estructurales o apuntan a problemas de esta naturaleza, caracterizados por ser graves y serios, en los cuales no se hacen cosas, no por falta de conocimiento ni porque sean cuestiones económicamente difíciles de abordar. Por ejemplo, podríamos dar datos epidemiológicos de cualquier país de América Latina y preguntarnos por los casos de malaria, de tuberculosis, de sífilis congénita, de Chagas, por los casos de muchas otras enfermedades que corresponden a los viejos paradigmas de las enfermedades infecciosas, que aún tienen fuerte prevalencia en el continente y nadie podría decir, que persisten porque no se sepa que existen o porque su intervención sea muy costosa. Su prevalencia persiste porque, en general, afectan a sectores que no tienen posibilidad de ejercer sus derechos, de hacer un ejercicio de ciudadanía, por lo tanto, el acceso a los derechos es el principal problema.



En cualquier búsqueda que se haga en bases de datos, que es mucho más fácil gracias a internet y las políticas de libre acceso, podrían encontrarse infinidad de publicaciones en el marco de esta temática. No considero a la universidad y a los investigadores como víctimas incomprendidas del campo de la política, no creo que sea eso, porque también el campo de la investigación corresponde a intereses muy fuertes, no todo lo que investigamos tiene que ver con la actividad de un país, hay mucha investigación "colonizada" que responde a los dictados del norte y es descontextualizada en términos de las necesidades de nuestros países.

La discusión de fondo la encontramos en América Latina en los años 60, en el llamado pensamiento latinoamericano en ciencia y tecnología que se pregunta acerca de ¿quién marca la agenda de las investigaciones?, ¿qué temas son los que realmente entran en la agenda?, ¿investigamos los problemas nacionales o investigamos los problemas de los países centrales?, ¿en nuestros hospitales se hacen estudios que tienen que ver con los problemas de las poblaciones que acuden a esos hospitales o son bases para ensayos clínicos de multinacionales y laboratorios con sedes en países centrales? Muchos hospitales son base de ensayos clínicos en fase de protocolo y donde las preguntas se formulan a nivel de los países centrales.

Ahora, si yo pensara en los problemas de manera muy racional y me desvío de lo que dije antes de que el juego se define en función de intereses, pensaría que los problemas se definen por racionalidades, entonces la agenda en investigación tendría que estar marcada por los problemas principales, por las cuestiones epidemiológicas. Los principales problemas epidemiológicos en Colombia son la tuberculosis y la malaria, sin embargo, tengo mis dudas que estos temas ocupen un porcentaje importante en la agenda u ocupen un porcentaje importante de los fondos que se destinan a salud. Entonces ahí se demuestra la confluencia de intereses que ocurre en el campo de la investigación, que tiene que ver con el rol del investigador. Este investigador que investiga, ¿qué tanto sigue los problemas nacionales?, ¿la universidad se encarga de los problemas nacionales?, o ¿la agenda se la marcan de afuera a los equipos de investigación y a las universidades?

Creo que las universidades, sobre todo las públicas tienen un compromiso histórico y social con sus comunidades, porque el financiamiento de ellas proviene de los aportes



que hacen los distintos ciudadanos. En nuestros países que tienen estructuras impositivas regresivas, donde son los sectores que menos ganan, los que proporcionalmente más contribuyen desde el punto de vista impositivo, nosotros deberíamos tener a las universidades públicas como universidades comprometidas socialmente con los problemas de la gente de ese territorio y de ese país y esos problemas debieran estar marcando la agenda, pero esto no ocurre, ¿por qué no ocurre?, no ocurre porque el juego no está marcado por racionalidades, sino por intereses, e intereses y racionalidad no siempre van juntos.

En general, la investigación en nuestros países tiene la siguiente dinámica: los investigadores ven en cuáles investigaciones, en cuáles temas hay más financiamiento y siguen esos temas, entonces los temas que se investigan tienen que ver más con la fuente de financiamiento que con los problemas reales de la agenda; ahí hay una contradicción atribuible a los investigadores.

Si paso de los investigadores a los políticos, encuentro que éstos no están preocupados por el financiamiento sino por el tiempo, ya que tienen una dimensión de este totalmente diferente a la del investigador; el político es alguien que vive apurado, porque sus tiempos son muy cortos, son cuatro o seis años, como mucho. Es decir, que si tenemos un político senador o diputado, que tiene un acto de racionalidad y busca dialogar con los investigadores, se reúne con ellos y pregunta ¿en cuánto tiempo harían una investigación que le sirva a él como fundamento racional y que tenga una respuesta en mínimo dos y tres años?, para el político esos tiempos son eternidades porque él lo "necesita ya", entonces ahí hay una cuestión de la diferencia de tiempos que hay entre la política y la investigación.

Por esas diferencias, el diálogo no es muy fructífero y a esto Carlos Matus, lo caracterizaba como los riesgos de cometer dos barbarismos: el barbarismo científico, es decir que se hace ciencia sin ninguna preocupación por lo político y el otro extremo sería, el barbarismo político de hacer política sin ninguna preocupación por algún fundamento científico.

Estos dos polos (el barbarismo científico y el barbarismo político) aparecen como lo más visible de este problema y lo complejo es producir estas aproximaciones. Nosotros,



en tanto investigadores, tendríamos que discutir el rol de las universidades, ¿qué significan las universidades como estructuras? y ¿cómo pensar las investigaciones en las universidades?

Las universidades en general, han tenido y tienen una fuerte impronta basada en los conocimientos disciplinares; es decir, está la Facultad de Medicina que a su vez se divide en departamentos que siguen alguna parte del cuerpo, por ejemplo, cardiología que a su vez se divide en los que hacen cirugía cardiaca y los que hacen hemodinamia y tantas otras especializaciones a niveles tan pequeños, tan acotados que ese tipo de producción de conocimiento para formulación de políticas en general, no tiene mucho impacto, excepto para desarrollos tecnológicos, pero en general la naturaleza del problema es otro. La conformación de las universidades es la típica: facultades que se dividen en departamentos que se dividen en cátedras, como también es típica la organización de los gobiernos que se conforman sobre organigramas clásicos: una presidencia que tiene ministerios y los ministerios que tienen direcciones, departamentos y programas. Cuando uno va donde hay programas, ese programa tiene un claro perfil temático y disciplinario, sin embargo, las comunidades con las cuales nosotros trabajamos, se caracterizan por tener problemas y no conocen esa disciplina. Entonces se produce una tensión entre un conocimiento que tiende a ramificarse en sentido vertical, es decir de arriba para abajo, lógica típica del organigrama, y que entra en contradicción con los problemas que tienden a ser horizontales y atraviesan todos los saberes disciplinares.

Es así que los problemas tienen muy pocas posibilidades de ser abordados por estos investigadores, porque estos están estudiando partes muy pequeñas de ese problema y además es muy difícil direccionarlos para que hagan abordajes integrados, ya que desconocen cómo hacerlo. Entonces uno tiene por un lado los epidemiólogos, por otro lado los médicos, por otro lado quien formula las políticas, por otro lado los estadísticos y cada uno estudia una parte de un todo que solamente se divide al interior de la universidad o de las estructuras del gobierno; pero la gente tiene esos problemas totalmente integrados y entonces cuando bajan las políticas es un gran desorden, una gran atomización y superposición.

Además, cuando los programas llegan al territorio, cada uno lo hace con su sistema de información, su sistema de registros, su lógica clasificatoria y así el trabajador que está



en el territorio se ve bombardeado por diez programas con financiamientos distintos, nacionales e internacionales, con distintas lógicas clasificatorias, con distintos sistema de información, de tal manera que a las cien personas de la comunidad, las tiene que cargar de diferente manera en diez bases de datos diferentes porque tienen forma diferente de clasificación y si no las carga se queda sin financiamiento para el programa.

Estoy haciendo una caricatura de lo que representan muchas veces los programas con financiamiento internacional, cuando llegan a nivel territorial. Esta lógica disciplinar o esta lógica temática que atraviesa a la universidad y también a los ministerios es la que en general, se encarga de formular políticas, y tiene que ver mucho con la concepción que tenemos del conocimiento y que reproducimos a través de la ciencia. Esa concepción del conocimiento totalmente fragmentaria tiene que ver con el sujeto cartesiano, esa cosa de dividir al todo, en cuantas partes sea posible para estudiar la parte, eso produce una fuerte tensión al intentar integrarlo dentro de la formulación de políticas y esto está muy poco discutido al interior de las universidades.

Al interior de las universidades lo que buscamos es el nicho más pequeño donde podamos tener el dominio total y absoluto de nuestro conocimiento porque nos resulta muy desestructurante estar ubicado en un campo que nos señala incertidumbres. El imaginario que está construido es que el profesor universitario es alguien que lo sabe todo y está marcado con la certidumbre y entonces nos cuesta mucho aceptar que hay cosas que no sabemos. La universidad, y por ende los universitarios, deberían tener un acto de humildad para decirle a la sociedad: hay cosas que nosotros no sabemos y sobre todo no sabemos cómo se estructuran esos problemas complejos. Por ejemplo, cuando uno ve la migración de poblaciones afroamericanas, eso es de una complejidad tal que resulta imposible que algún campo disciplinario diga yo sé qué hacer con esto, porque ahí se atraviesa antropología, sociología, historia, etc. ¿cuántas disciplinas podrían ser convocadas? Y todos sabemos que cuando nos encontramos con otras disciplinas los lenguajes suelen ser sumamente dificultosos y complejos para entendernos.

Nosotros nos llenamos la boca hablando de interdisciplina, porque suena políticamente correcto, pero tenemos muy pocas evidencias de poder trabajar así, porque cada uno de nosotros al interior de su tribu genera su propio lenguaje y cuando va a hablar con otras tribus, tenemos dificultades para entendernos. Esas son las discusiones que hay



que dar al interior de la universidad donde profesores y estudiantes son los actores principales de esta institución. Si no podemos saldar esas discusiones al interior de la universidad, mal podemos hacer que nuestro producto se pueda articular con las políticas.

El polo de la política es un polo que se ha caracterizado históricamente por ser un campo donde no es necesaria la formación, el político en general se va a jactar de la experiencia, no en la especificidad del conocimiento sistematizado. Entonces piensa que no necesita formarse y esto es totalmente falso. Gobernar es una tarea muy compleja que requiere formación; no niego la experiencia, la experiencia es fundamental también para gobernar como lo es en la vida para tener hijos. La experiencia nos permite acumulaciones que nos garantizan después algunas acciones, la experiencia es fundamental para el gobernante, pero no puede quedarse solo en ella porque si no cae en un pragmatismo que termina con él. Tiene que tener formación; sin embargo, en América Latina prácticamente no hay ningún partido político que tenga formación de cuadros para gobernar, a lo sumo lo que hay es formación ideológica, es decir hay formación doctrinaria, pero no hay preparación de cuadros para gobernar que puedan entender los problemas que van a enfrentar y que parte de esa formación sea la de poder dialogar con la universidad, esto es un déficit muy fuerte.

Tengo que reconocer que quien plantea de manera muy clara esta discusión es Carlos Matus, a partir de su experiencia en Chile, cuando era ministro de Salvador Allende en los años 70 donde se da cuenta que su gran formación de intelectual, como ingeniero con posgrado, con su formación en las Naciones Unidas, no le servía para ser ministro de economía y que había un conflicto muy fuerte entre su formación académica y su formación para gobernar. Eso se reconoce diariamente en nuestros países, por ejemplo se piensa que un gran médico puede ser un gran Ministro de Salud y es totalmente falso, un gran médico puede ser una gran médico, pero ser una gran cardiólogo no implica que el tipo tenga capacidad de gobernar en campo de la salud. Matus va a decir: "no saben que no saben y como no saben que no saben, hacen lo que saben", entonces el cardiólogo en el mejor de los casos va a llenar de servicios de cardiología la provincia, el municipio o el país porque es lo único que sabe, no puede formularse preguntas de lo que no sabe. Ningún egresado de un campo disciplinario está preparado para gobernar



ese campo disciplinario. Puede ser muy bueno en lo que hace sobre el tema, pero de ahí a que pueda asumir el juego del campo es muy diferente.

Si me fuera al campo del deporte, un buen comentarista de fútbol no necesariamente va a ser un buen jugador de fútbol. Estas son las cuestiones a tener en cuenta al pensar a quien colocar, que tienen que ver con la ausencia de pensamiento que hemos hecho de estas dos cuestiones, que a priori uno las ve y dice: bueno, y es una cosa muy grande, es necesario comunicar, porque la universidad le debe dar los conocimientos para que el político los incorpore y los formule, pero esta visión es muy ingenua en la cual tendría que haber una confluencia de intereses, porque ninguna de estas situaciones es azarosas. La migración y el desplazamiento de la población del Choco hacia Antioquia no es azarosa, conlleva problemas estructurales que obviamente no se solucionan con una investigación, la investigación en el mejor de los casos lo que puede hacer es problematizar, pero ahí aparece otra dimensión. Y puedo hablar desde lo empírico, nosotros hacemos muchas investigaciones y como sabemos que los políticos no siempre las van a tomar, muchas veces intentamos hablar con los medios y el diálogo de la universidad o del investigador con el periodista no es sencillo, y no responde necesariamente a los intereses económicos del medio de comunicación, sino a una cuestión del lenguaje y cuestiones propias de los campos que entran en colisión, por ejemplo si yo hago una investigación epidemiológica con datos que son de 20 años, pero el último dato es del 2010, el periodista realmente no le dará importancia porque está en el momento del día (2013), la noticia vive el presente. También está la cuestión de espacios, nosotros producimos textos a veces de 200 páginas y el periodista tiene dos columnas con 2000 palabras, entonces reducir esas 200 páginas a 2000 palabras resulta cuasi imposible para el investigador. Hay una dificultad de interpretación mutua, del investigador para poder traducirle al periodista y el periodista para entender lo que se le traduce.

Nuevamente vuelvo con esto, porque la idea de encapsulamiento que tenemos es grave, entonces decimos: nosotros producimos investigación, vengan a nosotros que les vamos a decir lo que hay que hacer, lo cual no deja de ser una forma ingenua de concebir las relaciones al interior de un campo, me parece que es necesario revisar esta idea. Me parece que el propósito que tenemos es muy noble al tratar que nuestras investigaciones tengan impacto y que se traduzcan en políticas, pero me parece que los



mecanismos, las formas en que pensamos esa articulación, presenta grandes dificultades en el cómo implementarla.

Esta preocupación es vieja, yo en realidad tengo pocas evidencias científicas exitosas. Cuando hemos tenido posibilidades de proponer un tema, rápidamente aparece gente con otros intereses, que está en contra de la investigación, lo que se manifiesta desde una abierta oposición hasta ignorar la misma, esto es lógico en un juego de intereses contrapuestos. Si uno con la investigación, toca temas complicados, complejos, indudablemente va a afectar intereses, excepto que uno tome temas de gran trascendencia social y de baja complejidad que son los menos en nuestra sociedad.

No podemos perder la dimensión que la ciencia no es neutra ni objetiva. La ciencia nunca es neutra y el investigador nunca es neutro. La hipótesis de investigación marca un perfil ideológico del investigador, quien formula una pregunta que consciente o inconscientemente tiene unos presupuestos o un marco teórico: nadie formula preguntas sin hipótesis. Cuando formulo un problema o identifico una pregunta, es porque hay tensión entre lo que espero y lo que la realidad muestra. Insisto no es un juego lógico, es un juego que responde a intereses y que yo lo denuncie, no tiene efecto de transformación. No es porque publique un texto que la realidad cambia, esa es una idea muy ingenua de cómo es el juego social, lo que puedo hacer es problematizar, ayudar para que algunos sectores se transformen en actores sociales o se constituyan las redes sociales y a partir de ahí puedan establecer un diálogo, un debate, se ocupen espacios y se lleven adelante los procesos. Eso es lo que entiendo le corresponde a los investigadores y a la universidad como actor social en el proceso de investigar.

Creo que hay algo muy importante que ha contribuido en la traducción de la investigación a la política, que tiene que ver con nuevas tecnologías en el tema del Internet, ¿en qué sentido?, en las posibilidades de acceso y en las posibilidades de la difusión de lo que se produce. Hace 15 o 20 años los países del tercer mundo tenían dificultades tanto en la comunicación como en el acceso a la información.

En general se desconoce que el mundo editorial de las publicaciones científicas también está atravesado por grandes multinacionales, hay dos o tres multinacionales que manejan el mundo de las publicaciones científicas, de las revistas de alto impacto a nivel



internacional. En Estados Unidos cuesta mucho publicar en una revista epidemiológica de primer nivel mundial alguna investigación que vaya en contra de un medicamento, ¿esto que señala?, que hay intereses detrás de esta publicación. Hay un libro muy interesante de la investigadora Marcia Agner "La verdad sobre la industria farmacéutica", ella fue la editora jefa durante 15 o 20 años de una revista médica de nivel internacional muy importante y denuncia una gran cantidad de datos sobre los manejos que hay en algunas publicaciones científicas para que se publiquen o no determinados trabajos.

Esto es muy claro, cuando se dice que no hay acción sin intereses, cuando pensamos que el campo de la ciencia se mueve en función de verdades para curar al prójimo únicamente, estamos cometiendo una ingenuidad. Hay gente que investiga en esta línea, no son pocos por suerte, pero no todas las investigaciones se formulan en la dirección de producir conocimientos para ayudar al prójimo. Algunos sectores poderosos que producen investigaciones tratan de favorecer ciertos intereses que no necesariamente van en función de mejorar la salud de la gente, esto es parte del juego del mundo editorial. La innovación tecnológica, gracias a la internet, ha permitido a los países del tercer mundo la posibilidad de acceso y de publicaciones, aunque hay una confrontación muy fuerte que tiene que ver con la política de libre acceso, la cual quiebra el monopolio de estas editoriales, quienes venden a nuestros países en cifras impresionantes; por ejemplo, Argentina el año pasado gastó 40 millones de dólares en compra de bases de datos bibliográficas de libre acceso que venden las industrias que tienen revistas que no son de libre acceso, son revistas de alto impacto que ustedes después consultan en las bibliotecas.

El negocio anteriormente descrito, se ve amenazado por las políticas de libre acceso, pero como estas industrias son muy ágiles, tienen estrategias diferentes; por ejemplo, están implementando: 1) entrar en el libre acceso, pero cobrándole al autor, en vez de cobrarle al usuario y cobran muy caro. 2) editoriales europeas escriben a cada uno de nosotros diciéndole: sé que usted ha hecho una tesis tal, vamos a publicarla en nuestra editorial y uno dice: ¡¡Ah, que bárbaro!!! me escribieron de Alemania ofreciéndome publicar el libro. Entonces le cedemos los derechos y ahí perdemos los derechos sobre nuestra obra y ellos están concentrando todos los derechos de autor. Estas editoriales se apropian de nuestros derechos y venden de a uno los libros, pero el verdadero



negocio no es la venta de libros, sino tener nuestros derechos de autor, yo advierto sobre esto porque muchos ingenuos están cayendo y están respondiendo y cediendo a los países centrales los derechos de autor de la producción científica Latino Americana. Hay toda una discusión muy interesante al respecto, por ejemplo, Estados Unidos ya tiene implementada la legislación y en nuestro país (Argentina), no logra aprobarse en la Cámara que toda investigación producida con fondos públicos sea de libre acceso; es decir, toda investigación que se produzca con fondos públicos no puede permanecer restringida en el acceso por la industria. Ahí hay un debate muy interesante sobre la difusión de conocimientos, para que quien quiera desarrollar acciones pueda acceder a los conocimientos, porque muchas veces las políticas no surgen de las autoridades de salud, muchas veces son grupos de la propia sociedad que se apropian de alguna información o a partir de un problema consiguen información, problematizan el tema, se constituyen en actores sociales y logran a veces mayor impacto que lo que producen la universidad con sus investigaciones.

A propósito del origen de las políticas desde las comunidades, me vienen a la memoria dos hechos en Argentina:

Uno, una madre con una hija que tiene leucemia se puso a investigar y referenció los casos de leucemia en el barrio y empezó a darse cuenta de que estos tienen relación con unos transformadores eléctricos. La señora no tiene ninguna formación científica, pero la transmite en los medios de comunicación y consigue que las empresas eléctricas cambien esos transformadores que probablemente eran la causa de estas cánceres.

La otra cuestión que está muy presente en Argentina tiene que ver con la fumigación de los campos de soja y cómo los pueblos están recibiendo esas fumigaciones. Se han empezado a juntar, a hacer las denuncias, la justicia está operando en contra de estas prácticas, denunciando mutaciones genéticas, cáncer...

En síntesis y como para ir cerrando, lo que quiero es romper esa imagen iluminista de la universidad como una cúpula de conocimiento aislada, que produce conocimientos y que como si fuera una transfusión sanguínea se los pasa al político para que tome la decisión correcta. Esa idea pertenece al mundo de Walt Disney, no a este mundo de centros y periferias. Si podemos lograr una buena agenda de investigación, una agenda



que tenga que ver con los problemas nacionales y regionales de la población y hacer que esa información sea de libre acceso, que circule, que dialoguemos entre nosotros y logramos publicar en nuestras revistas, podremos romper esta forma de colonización en la que estamos más preocupados por publicar en el primer mundo, por citar a gente que no conocemos más que citar a nuestros propios compañeros que hacen investigaciones parecidas. Es decir, romper esa dependencia que se llama colonización en el conocimiento.

Un viejo pensador argentino -Arturo Jauretche- en su libro "Manual de las Zonceras Argentinas" dice: "cómo va a ser diputado ese si es vecino mío", esa idea tiene que ver con la colonización del pensamiento. Esto fue señalado por el gran pensador argentino Oscar Varzasky, quien hablaba de ciencia y cientificismo, este último entendido como una ciencia no contextualizada. Era cuando se investigaba en el país lo que la gente del norte estaba marcando como necesario para ser investigado. Para él, la ciencia para ser ciencia tendría que estar contextualizada y para que ello tiene que estar en diálogo con los problemas que tienen los conjuntos poblacionales de esa comunidad.

Muchas gracias



TRANSICIÓN DE LA INVESTIGACIÓN A LA POLÍTICA PÚBLICA: EL CASO DEL INSTITUTO NACIONAL DE CANCEROLOGÍA

Por Diana Rivera.

Es un honor participar en este evento y compartirles dos experiencias que aportaron en la construcción de dos políticas públicas; primera, un caso que derivó en la Ley 1335 de 2009, que es la Ley antitabaco; y segunda, el Plan decenal para el control del cáncer 2012 - 2019. Empiezo con una frase que nos pone a pensar, es cuando decimos que la salud es política, porque sus propios determinantes sociales son sensibles a las intervenciones políticas y son dependientes de la acción política, y desde mi concepción teórica una política pública es aquello que un gobierno decide o no decide hacer, un gobierno puede no hacer nada para responder un problema de una comunidad o puede escuchar.

En el año 2003, el Instituto Nacional de Cancerología decide crear el Grupo de políticas, legislación y movilización social buscando dar respuesta a cómo controlar una situación tan grave como la que vivimos actualmente con el cáncer, con tendencias cada vez más altas, como se observa en los mapas de Globocan¹, estando entre los países con una situación más problemática; además, del incremento en la cantidad de tutelas para atención a pacientes con cáncer y la pérdida de calidad en la atención. Cada vez más se estaban aceptando en el país médicos con especialidades clínicas de seis meses realizadas en otros países o con algún tipo de formación virtual; además, en algunas áreas del conocimiento acerca del cáncer eran escasos los profesionales en todo el país; con base en lo anterior, el Instituto decide crear un modelo para el control del cáncer y hacer una reestructuración de sus grupos de investigación.

En las tendencias que tenía la mortalidad por cáncer entre 1980 al 2002, se observa por ejemplo que el cáncer del cuello uterino seguía elevándose, el cáncer de pulmón afortunadamente venía en descenso en el caso de las mujeres, muy diferente a las

¹ GLOBOCAN: proyecto de salud llevado a cabo por la IARC (International Agency for Research on Cancer) cuyo objetivo es proporcionar estimaciones actuales de incidencia y mortalidad de los principales tipos de cáncer, a nivel nacional, para todos los países del mundo.



tendencias mundiales; el caso de las leucemias infantiles era un gran problema, mientras en el mundo el 80 % de los niños con esta enfermedad se curan, en Colombia el 80 % se morían; frente a otros tipos de cáncer, teníamos unas razones de mortalidad e incidencia muy cercanas a las de Estados Unidos; pero en el caso de cáncer de mama, la razón de mortalidad e incidencia era superior a la de este país; es decir, el cáncer era un problema de salud pública muy complejo.

El modelo propuesto pretendía poner la problemática del cáncer en la agenda pública, que las personas lo reconocieran como un problema de salud pública que movilizara la acción del Estado, de la sociedad civil, con acciones de reparación de responsabilidad social y empresarial porque muchas de las encuestas mostraban que las personas sentían que el cáncer era un problema de los médicos y no que los factores de riesgo eran unos problemas generados por toda una sociedad, entonces se diseñó este modelo para el control, cuyo eje central es la investigación, la vigilancia y el análisis de la situación. Investigar para el control de riesgo, la detección temprana, el tratamiento, la rehabilitación y el cuidado paliativo; de tal manera que, todas estas funciones y la información producto de investigación, pudieran trascender tres espacios: el de las políticas públicas, los intersectoriales o comunitarios y el de los servicios de salud. ¿Qué herramientas íbamos a utilizar para ello?, la comunicación educativa y la movilización social, con esta última se busca incidir en la política pública, hacer visible la problemática del cáncer y lograr una interacción con actores sociales.

Básicamente, con la investigación se pretende usar el espacio de las políticas públicas mediante acciones de movilización social y de comunicación educativa para controlar el cáncer con prevención, atención, recuperación y cuidado paliativo. Además, reflexionar sobre el significado y la importancia de generar políticas públicas que impacten la salud de la población.

La lucha contra el cáncer requiere la integración de diferentes disciplinas y actores que mediante abogacía logren posicionar el tema en la agenda pública. Hablo tanto de agenda pública porque un 40 % de los cánceres se previene, un 40 % se cura y un 20% desafortunadamente, mueren; pero ese 40 % de los que se previenen, se logra por el control de siete factores de riesgo: tabaco, alcohol, agentes ocupacionales, contacto con virus, plaguicidas, infecciones y radiación ultravioleta. Todos estos factores de riesgo



no se controlan desde lo médico, ni se pueden controlar de manera tajante desde lo comunitario. Ejemplo, no sirve de nada decirle a un niño de 13 años de un colegio que no fume si cuando sale a la puerta encuentra impulsadoras de cigarrillo, que se lo ofrecen y lo encienden. No sirve de nada decirle a una persona que no fume, si estando en una discoteca llega un grupo de modelos hombres y mujeres que inducen el consumo como una forma de hacerse más atractivos o famosos. Tampoco sirve de nada decirles a las personas que no conduzcan borrachos, que no consuman alcohol, si cada vez el alcohol viene en presentaciones más baratas. Igual sucede con la radiación ultravioleta, cuando se promueve en los medios de comunicación el bronceado como el color de moda; respecto a los agroquímicos y plaguicidas, si no hay control, quienes trabajan en cultivos se exponen carcinógenos.

A partir de los ejemplos anteriores surge la pregunta ¿qué hacer? La clave está en lo político. En cáncer, tanto el 40% correspondiente a la prevención como el otro 40% de atención, de recuperación y superación de los daños, dependen de las decisiones políticas, de la formulación de políticas públicas claras, por ejemplo, las relacionadas con estándares de habilitación o con los requisitos para que una persona pueda acreditarse como oncólogo.

En el análisis de por qué deberíamos trabajar para tener incidencia en política, encontramos, entre otras cosas la falta de voluntad política para el control del cáncer, pues a pesar de la firma del Acuerdo global sobre salud como derecho humano, de la firma de la carta de París en la que el país se comprometía a luchar contra los factores de riesgo de cáncer, la carga de enfermedad era cada vez más alta y el Sistema de Salud más costoso por enfermedades como el cáncer. A pesar de la evidencia de condiciones eficaces para el control de estas enfermedades, los tomadores de decisiones no creían en los programas de salud, ni había evaluación de los mismos; además, las decisiones (programas y proyectos) tomadas en el nivel local son vulnerables ante los cambios de gobierno, cuando no están respaldadas en una política pública aprobada.

La situación anterior representó el desafío de hacer que la investigación en política y cáncer lograra la acreditación del modelo para el control del cáncer, para lo cual en el Instituto Nacional de Cancerología se conformó un grupo con politólogos literatos, politóloga economista, comunicadora experta en relaciones internacionales y en



conflictos y una coordinadora del grupo y se creó la línea de investigación “Actuar político y cáncer.

A continuación, se destacan 2 investigaciones cuyos resultados sirvieron para el desarrollo de políticas:

La primera surge de la necesidad de una ley antitabaco en Colombia, para lo cual se requería conocer experiencias previas en cuanto a Proyectos de ley antitabaco en Colombia, dado que el consumo de tabaco es el principal factor de riesgo asociado a 6 de las principales causas de muerte a nivel mundial. En Colombia cada año mueren aproximadamente 25.000 personas por causas asociadas a este consumo y en el mundo esta cifra asciende a 6 millones. A esta situación, se agrega el incremento de la industria tabacalera multinacional, sin el debido control estatal.

El consumo de cigarrillo en el fumador directo se asocia a cáncer de laringe, bucofaríngeo, esófago, tráquea, bronquios, leucemia, cuello uterino, páncreas, riñones; además de otras enfermedades crónicas como apoplejías, ceguera y periodontitis; y en los fumadores pasivos, se asocia además a tumores cerebrales, enfermedades del oído y cáncer de mama, entre otras. Antes de la aprobación de la Ley Antitabaco en Colombia, no se tenía en cuenta al fumador pasivo, no se respetaba el derecho de los ciudadanos a respirar en espacios libres de humo y no se reconocía el humo de tercera mano, es decir, el humo residual que queda en espacios cerrados, por ejemplo, ascensores, en donde el humo queda impregnado hasta seis meses.

Considerando que el tabaquismo es una epidemia, era urgente emprender acciones para el control desde lo público. En el año 2004 la prevalencia de este consumo en los adolescentes en Colombia era de las más altas en la región al igual que Chile; la edad de inicio era a los 10,5 años y no existía una legislación adecuada para control del tabaco, a pesar que en el mundo había un convenio marco.

Hasta la década de 1980, en Colombia se había aprobado la prohibición de fumar en aviones, en espacios de trabajo y la publicidad de tabaco en espacios triple A. Entre 1990 y 2001 se habían presentado 19 proyectos de legislación y ninguno se había logrado convertir en Ley. Esta situación motivó el análisis de dichos proyectos y a partir



de los resultados se promovió una estrategia para lograr la aprobación de una política pública o de una herramienta para su implementación. Para el análisis se utilizó el software *Policy Maker*. Se identificaron los factores que determinan el éxito en el diseño y aprobación de una legislación apropiada para el control de tabaco en Colombia. Se describieron las características de los proyectos de ley a la luz de los actos internacionales, se hizo un análisis del discurso de la regulación del tabaco en Colombia; se identificaron estrategias de lobby social utilizadas por la industria tabacalera, se analizaron los proyectos de ley sobre tabaco desde el momento que la información del congreso colombiano estaba sistematizada y disponible (artículos, actas, debates). Además, fue preciso hacer un análisis del contexto político y social en que se desarrollaron los proyectos de ley, así como de las características de producción, industrialización, comercio del tabaco y actores involucrados.

En el año 93 eran pocos los proyectos de ley que se difundían en la prensa colombiana; la información era mínima, por ello se estableció un sistema de calificación de las notas periodísticas, dependiendo del tamaño de la misma, la ubicación y si se publicaba o no a color. No se encontraron editoriales, notas de opinión, ni económicas en pro del consumo de tabaco, todas eran a favor del cultivo de esta planta o sobre las consecuencias en la salud. Llamaba la atención que dichas notas no se publicaban durante los periodos en que se discutían los proyectos de ley.

En esta revisión de prensa desde el año 98 hasta el año 2006, el énfasis estaba en las reformas política, tributaria, pensional y laboral, poco se mencionaba el tema del tabaco, lo que motivó el diseño de estrategias, como la creación de un semillero de periodistas en coordinación con el CINEP, en el tema del tabaco; la revisión exhaustiva de archivos de prensa y la identificación del proceso de formulación de políticas en el Congreso de la República. Además, se creó un sistema de vigilancia permanente de medios de comunicación política y de legislación, que sigue funcionando actualmente, en el cual se revisan temas de prevención, atención, recuperación y superación de enfermedades asociadas al consumo de tabaco. La información publicada se califica con una escala de visibilidad pública, se envían notas aclaratorias cuando se identifican errores en los medios de comunicación. Un ejemplo de esto es una publicación colombiana del año 2000, en la que se afirmaba que fumar no producía cáncer. Por ello, el grupo de investigación revisó la fuente de dicha información y encontró que en los



años 80 las tabacaleras contrataron a algunos científicos para que pasaran esta información a periodistas, la cual fue retomada y publicada por el medio colombiano 20 años después. Se hicieron las correcciones correspondientes y dicho periódico reconoció su error y publicó una nota aclaratoria.

Otra estrategia fue investigar acerca de la producción de tabaco y la calidad de vida de los cultivadores, encontrando que, contrario a lo afirmado por las tabacaleras en los debates legislativos, ninguna de las personas que trabajaba con las tabacaleras estaba afiliada a seguridad social y había niños trabajando en los cultivos, lo cual fue denunciado ante el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar. En cuanto al proceso, aprendimos que el tabaco erosiona la tierra y se requieren 10 años para su recuperación para otro tipo de cultivos. En cuanto a la producción, también conocimos como se produce el tabaco negro y rubio, como se curaba, cuál era el mercado nacional e internacional, la adaptación del TLC para Colombia con el desmonte de los impuestos al tabaco. Colombia es el país número 60 en exportaciones de tabaco rubio, contrario a lo que afirmaban los tabacaleros en los debates legislativos, quienes aseguraban que era el número 3; además, la producción de tabaco negro no se utiliza en el país, toda se exporta a países africanos. En Colombia en el 2012 se cultivaron 13.000 hectáreas de tabaco, contrario a lo que argumentaban las tabacaleras en los proyectos de Ley, pues decían que el país tenía 50.000 hectáreas cultivadas.

El conocimiento de la cadena de cultivo de tabaco en Colombia fue un insumo para un semillero de periodistas económicos. Les mostramos cómo funcionan las cooperativas de agricultores, las empresas que acopian tabaco, la producción de tabaco rubio e identificamos a partir de ello unos actores a los que les hicimos entrevistas a profundidad para saber porque no se lograba tener una legislación de tabaco en el país.

También hicimos un mapa político del Congreso desde el año 91. Se revisaron todos los congresistas que en algún momento participaron en el trámite legislativo acerca del tabaco; hicimos seguimiento al partido a que pertenecían, la votación, el lugar de votación y la mayor votación, la profesión, su posición respecto a los proyectos de Ley, el tiempo en el Congreso, los temas de interés, los datos de contacto y quienes eran sus asesores claves; además, con datos del Consejo Nacional Electoral, se identificaron sus fuentes de financiación de campañas.



Se encontraron pocos cambios en el Congreso, algunos proyectos de Ley sobre tabaco, pero ninguno era iniciativa del ejecutivo sino de congresistas, quienes los presentaban de manera independiente, entonces como no había disciplina para votar como bancada, los proyectos no avanzaban. Un congresista que aparecía como abanderado del control de tabaco en Colombia, por lo que había recibido varias distinciones, en realidad solo había logrado la aprobación de una Ley para fortalecer al sector tabacalero. Esta revisión también permitió conocer los argumentos en los debates políticos, en los cuales se resaltaba la economía por encima de los aportes a la salud pública.

Simultáneamente, se desarrolló un proyecto sobre los costos para el país del control de tabaco. Mientras el tabaco le daba al país el 0.7% del PIB en impuestos, los costos de atención por enfermedades atribuibles a su consumo ascendían al 1.5%, lo cual sirvió para que el Instituto de Cancerología debatiera en el congreso con argumentos económicos, lo que dio visibilidad en prensa y surgieran controversias entre la Liga contra el cáncer y el Instituto Nacional de Cancerología, ya que para el primero eran prioritarias las leyes que reglamentaran acerca de acciones específicas, mientras que para el Instituto, la legislación debía ser integral. En este marco se aprendió que había que presentarse ante el Congreso como aliados, armonizar los discursos; también se identificaron divisiones entre las multinacionales de tabaco que apoyaban los proyectos de ley mientras que las industrias nacionales, llevaban argumentos en los que privilegiaba el derecho al trabajo, por encima del derecho a la salud.

Se presentó un proyecto de Ley de tabaco por parte un congresista santandereano y apoyado por la Philips Morris, la British American Tobacco y Protabaco que era la productora nacional y en menor medida, por el Ministerio de Agricultura. A su vez se propuso una modificación de este, con un mediano apoyo por parte del Instituto Nacional de Cancerología, de Coltabaco y de congresistas independientes; y poca participación de la sociedad civil (fundaciones de pacientes con cáncer o con enfermedades relacionadas con consumo de tabaco, ligas de usuarios de IPS, asociaciones médicas) y de las EPS. No identificaron pronunciamientos específicos de la Organización Panamericana de la Salud, del Ministerio de Salud y Protección Social, ni de la Comisión Nacional de Televisión. Cuando la Compañía Nacional de Tabaco – Coltabaco- pasó a ser propiedad de la Philips Morris, modificaron sus argumentos a favor de las multinacionales.



El seguimiento a este proyecto permitió identificar el trámite legislativo, las estrategias de las industrias tabacaleras en el congreso para detener o modificar iniciativas, tales como el entrenamiento y manejo mediático de asociaciones, sectores y líderes de opinión afines a esta industria, buscando normalizar y exaltar el placer por este consumo, posición contraria a otro proyecto de Ley que promovía los ambientes libres de humo. Este último generó rechazo por parte del comercio, la industria del tabaco a nivel nacional, con el argumento del respecto a las libertades humanas y el libre desarrollo de la personalidad. Frente a esta situación, el magistrado Carlos Gaviria promulgó una sentencia en la que planteaba que el libre desarrollo de la personalidad es un derecho que no puede alterar el derecho del otro.

Los 19 proyectos analizados tenían en común el establecimiento de espacios libres de humo, el control a la publicidad, a los contenidos del producto, el empaquetado y etiquetado, pero no tenían en cuenta el marco integral de los convenios internacionales y la medida más corto-efectiva para disminuir el consumo de tabaco que es el aumento de precios a expensas de los impuestos. Un argumento en contra del control a la publicidad eran los apoyos económicos a los equipos de fútbol por parte de la industria tabacalera; sin embargo, se encontraron 160 patrocinadores diferentes a la industria tabacalera.

Respecto al impuesto al tabaco en Colombia, se encontró que en los años 70 eran los más bajos del mundo y que el 50% de la población de 18 a 65 años era fumadora. En 1975 se aumentó este impuesto a alrededor del 50%, pero el consumo sigue en aumento, con el pico más alto en 1986, con un 67%. En los años 90, bajan de nuevo los impuestos al tabaco en un 30%, sin que a la fecha se haya logrado aumentarlos, contrario a lo que sucede en otros países.

En síntesis, entre 1993 y 2006, la mayoría de los proyectos de Ley se quedaban en la revisión, no se discutían y se archivaban por vencimiento de términos. Solamente llegaron a segundo debate en plenaria del Senado y en Comisión Primera de la Cámara, algunos proyectos de Ley, iniciativa del ejecutivo, que incluían un artículo de tabaco o aspectos relacionados con acciones antitabaco. Durante los años 2006-2007, las tabacaleras lograron inscribir 6 proyectos de Ley, lo que obligó a la consolidación en un solo proyecto, sin embargo, no se aprobó porque predominaban los intereses



personales de los proponentes. Es decir, el respaldo a los proyectos de ley de tabaco es débil porque este no era un tema prioritario en la agenda pública, ni visible ante la opinión; había posiciones contradictorias entre los ministerios de Protección Social y Agricultura, se buscaba apoyar los tratados de libre comercio, los argumentos económicos justificaban la inconveniencia de regular el tabaco y la industria nacional consideraba que la regulación del consumo de tabaco afectaba directamente los intereses de los cultivadores de tabaco y favorecía a las multinacionales.

Con base en lo anterior, fue necesario cambiar la argumentación y pasar de las explicaciones epidemiológicas a las económicas; se identificaron los intereses de cada uno de los actores y la fragmentación entre ellos, por lo cual se diseñó una alianza con senadores proponentes de proyecto de ley de tabaco y otros actores que tuvieran liderazgo para sacar adelante esta iniciativa.

Otras estrategias para posicionar el proyecto de Ley fue la realización de un taller de capacitación a profesionales de la salud para homogenizar los discursos en los escenarios legislativos, de tal manera que llevaran información concreta y convincente, de fácil comprensión para los legisladores; ello implicó aprender a escribir distintos tipos de comunicaciones para este público y desarrollar acciones que contribuyeran a disminuir el número de opositores y direccionaran las consecuencias políticas que generaban la presencia de las tabacaleras.

De esta manera, el control de tabaco se convirtió en un asunto de valor público, direccionando los intereses de los beneficiarios potenciales; es decir, se reivindicó el derecho a respirar aire libre de humo, a vivir tranquilo, a estar informada y el deber de proteger el planeta, proteger los menores. Si bien, se reconoce que cada quien tiene sus propios intereses, era necesario encontrar un punto focal en el que confluyeran valores de personas específicas, dando a cada uno un rol dentro de la estrategia y lograr reducir el énfasis del discurso epidemiológico e incorporar la evidencia económica del cultivo, comercio y consumo de tabaco.

Con estas estrategias se logró que Colombia el 10 de abril del año 2008 suscribiera el Convenio Marco para el control del tabaco, a partir de la cual se debatió el Proyecto de Ley 177 de 2007 del Senado y el 117 de 2007 de la Cámara. Esta fue una oportunidad



para capacitar a las unidades técnico legislativo del Senado de la República y la Cámara de Representantes, así como a representantes de Coldeportes. En el Ministerio de Salud y Protección Social, se contó con el apoyo de un viceministro, quien asistió a los debates. La Fundación Colombiana del Corazón apoyó con voceros y con los medios de comunicación logro que el tema de tabaco se hiciera visible; además, se buscó el pronunciamiento de asociaciones de profesionales como la de medicina física y rehabilitación, medicina del deporte, sociedad de neumología y organizaciones internacionales como Corporate Accountability y Tobacco Free Kids.

De igual manera, se aprobó la Resolución 1956 de 2008 en la que se promueve el desarrollo de estrategias que garanticen ambientes 100% libres de humo y se prohíbe fumar en áreas interiores o cerradas de los lugares de trabajo y/o de los lugares públicos. Además, se realizó una encuesta para identificar la percepción de las personas respecto a los espacios 100 % libres de humo y se encontró que el 97% de los no fumadores y el 94% de los fumadores apoyaban la iniciativa.

Finalmente, a partir de esta investigación, se aprobó la Ley 1335 del 21 de julio de 2009, mediante la cual se previenen daños a la salud de los menores, a la población no fumadora y se estimulan políticas públicas para la prevención del consumo del tabaco (prohibición de venta de cigarrillos al menudeo y a menores de edad, advertencias sanitarias en las cajetillas de cigarrillos con fotos, textos y componentes), capacitación a personal de salud pública, prohibición de toda la publicidad nacional y transnacional de tabaco (televisión, radio, prensa, pancartas, murales y afiches); aunque esta ley es integral, no incluye aumento de impuestos, ya que corresponde a una reforma tributaria. Colombia y Panamá son los únicos países de América que tienen la prohibición.

Una segunda investigación de política pública que quiero presentar se refiere al control del cáncer en Colombia, la cual se llevó a cabo conjuntamente con la Procuraduría General de la Nación, institución que tiene también una función preventiva, vela porque se garanticen los derechos de todos los colombianos y colombianas y el derecho a la salud como derecho fundamental.

En el año 2010 la Procuraduría hace una convocatoria para conformar un grupo de



investigación que propusiera lineamientos de política pública para cáncer en Colombia. Esta iniciativa surge de un gran número de reclamaciones a la institución sobre el ejercicio de su función preventiva respecto a la vulneración del derecho a la salud. En ese año la procuraduría recibió 4648 acciones preventivas, restaurales y convencionales; el 97 % eran de salud, todas relacionadas con cáncer: atención, recuperación y reparación de daño a pacientes que no eran atendidos, que les negaban la tutela integral, el tratamiento o eran niños a quienes no se cubría el tratamiento completo de cáncer. También recibieron reclamaciones sobre espacios libres de humo.

El objeto de la convocatoria era realizar investigación, evaluación y perspectiva de la política pública sobre cáncer para definir sus lineamientos para el control de esta enfermedad en Colombia. El grupo de hematología del Instituto Nacional de Cancerología ganó la convocatoria con un proyecto de investigación que tenía como objetivos específicos caracterizar la situación de cáncer en Colombia, identificar y analizar las políticas públicas y el marco normativo relacionado con el control del cáncer en el país, identificar y analizar tres experiencias de país de países relacionadas con políticas públicas para el control de cáncer, identificar el alcance de la función preventiva de la Procuraduría Delegada para las cuestiones de trabajo y seguridad social en relación con el control del cáncer y formular unas recomendaciones de lineamientos de política pública. La Procuraduría con esas recomendaciones de lineamientos, propondría ante el Ministerio de Salud y Protección Social, una política para garantizar el derecho a la salud de los colombianos que en el caso de pacientes con cáncer se estaba vulnerando.

Para conocer la situación de cáncer en Colombia, se utilizó una guía que desarrolla el Instituto Nacional de Cancerología, la cual incluye la situación epidemiológica, los determinantes generales, particulares y singulares y la respuesta social desde los ámbitos político, comunitario y de los servicios de salud. Para identificar y analizar el marco político y normativo de Colombia, se utilizó un esquema de vigilancia de políticas de legislación de cáncer y sus factores de riesgo, es un sistema que tiene información de políticas desde 1913. Para identificar el alcance y la función preventiva de la Procuraduría Delegada para los asuntos del trabajo y la seguridad social, se utilizó un sistema integrado de evaluación e intervención de políticas públicas y la unidad de análisis fue la Procuraduría con sus delegados en diferentes regiones del país.



Para la identificación y análisis de la experiencia de tres países relacionados con políticas públicas para el control del cáncer, se hizo revisión sistemática de literatura disponible en libros, artículos de revistas y sitios web de organismos gubernamentales; también se hizo evaluación sistemática de programas disponibles. A través del pensamiento sistémico, se tomaron como base de comparación los objetivos y metas para el control de cáncer definidos por la OMS y se aplicaron a cada uno de los planes.

En la formulación y recomendación de lineamientos de política pública para el control del cáncer, se utilizó un enfoque neoinstitucional de política pública, siguiendo un proceso de participación ciudadana activa, que incluye: participación informativa, consultiva y activa donde la voz y el voto de las personas cuentan. Se programaron 7 jornadas de trabajo y un consenso de expertos y se evaluó la pertinencia de los contenidos de una política para el control de cáncer.

Con estas metodologías se realizaron reuniones con diferentes grupos de especialistas, de organizaciones que trabajan en control del cáncer, de fundaciones de la sociedad civil, clínicos y cirujanos específicos para cáncer, asegurador y prestador, academia y sociedades científicas y prestadores de servicios de salud. Con ellos se identificaron los puntos específicos de lineamientos de política para el cáncer en Colombia. En el proceso de expertos, se incluyeron representantes de cada de esos grupos de trabajo y por votación electrónica se eligieron los aspectos que caracterizan la situación: entre el 2000 y 2006 hubo 70.887 casos nuevos de cáncer, 32 316 en hombres y las principales localizaciones eran próstata, estómago, pulmón, colon, recto, ano y linfomas. Esta información se puede ampliar en la página web de la Procuraduría.

En el marco normativo y político del cáncer en Colombia, encontramos que en el país hay 133 instrumentos normativos relacionados con cáncer (proyectos, resoluciones y circulares, 13 Sentencias Constitucionales, 16 sentencias de tutela, 9 políticas, planes y documentos Compes pero ninguno se cumplía, 17 convenios internacionales vinculantes, o sea que hacen parte del bloque constitucional general del Estado Colombiano que tampoco se cumplían y tres convenios internacionales no vinculantes que tampoco se habían firmado). 54% de los convenios internacionales vinculantes eran relacionados con la prevención del cáncer, 10% con tratamientos, 13% con gestión del conocimiento, 3% con cuidado paliativo con detección temprana y 17% con



rehabilitación.

Se revisaron los objetivos de los programas para el control del cáncer en Colombia, a la luz de la legislación y encontramos 41 normas: 31% sobre control del riesgo, 7% gestión del conocimiento, 12% cuidado paliativo, 15% tratamiento, 16% de detección temprana y 10% de rehabilitación, pero pocas se cumplían. Al analizar la evolución de la legislación por quinquenios encontramos que entre 2007 y 2011 hubo más auge de normas. En ese periodo se aprobaron la Ley 1335 de 2009 de control del tabaco, la Ley 1355 de 2009 de obesidad, también relacionada con cáncer; la Ley 1384 de 2010 de atención integral a pacientes con cáncer y la Ley 1388 de 2010 de cáncer infantil.

Se analizaron, además, los planes, políticas y programas relacionados con cáncer y con el fin de identificar el alcance de la función de control político preventivo de la Procuraduría, para lo cual se aplicó un sistema integrado de evaluación de intervenciones públicas, en el que se registran los nombres de los funcionarios responsables de la acción preventiva y el objeto de las reclamaciones de las personas. Este sistema cruza una serie de matrices para mostrar la legislación relacionada con el tema del reclamo y las funciones previas que deben cumplirse para resolver el proceso.

También se identificaron 80 experiencias legislativas sobre cáncer en 41 países, que sirvieran como guía para la formulación de lineamientos de política pública para el control del cáncer. Se planteó como objetivo general reducir las muertes evitables por cáncer, la prevalencia de factores de riesgo y mejorar la calidad de vida de los pacientes sobrevivientes de cáncer, mediante el mejoramiento de la atención temprana y la calidad en la atención, garantizando la disponibilidad y uso del conocimiento y el fortalecimiento de la formación del talento humano. Llevar a cabo intervenciones desde la prevención hasta el cuidado paliativo con un plan nacional que desarrollara un modelo de control del cáncer, que incluyera valores como el respeto por los derechos humanos, la solidaridad, el bien común, la transparencia en el uso de los recursos y el compromiso de los sectores involucrados con el control del cáncer, ya que una de las principales quejas que tenía la Procuraduría era sobre el talento humano, porque los médicos no atendían bien.

Definimos que el enfoque de la política tenía que ser un enfoque de derechos, que



permitiera interpretar los derechos humanos como exigibles, efectivamente disputados y no como aspiraciones que pueden ser o no otorgados. El alcance de esta política debía ser nacional con una vigencia de al menos 10 años, que trascendiera los gobiernos y articulada a los planes nacionales, decenales y sectoriales, con los siguientes ejes: control de riesgo, atención temprana de la enfermedad, atención, recuperación y superación de los daños ocasionados por el cáncer, mejoramiento de la calidad de vida de los sobrevivientes por cáncer, gestión del conocimiento y la tecnología y formación del talento humano.

Para la detección temprana del cáncer propusimos implementar programas, retomando la experiencia desarrollada en los años 1970, con estrategias de organización de los servicios por niveles de complejidad, de comunicación pública para crear conciencia pública respecto a la exposición a factores riesgo y síntomas de la enfermedad. En cuanto a la atención, recuperación y superación de la enfermedad, etapas en las que se encuentra la mayoría de los pacientes, se pretendía tener un modelo de atención en el nivel correspondiente, que garantizara el diagnóstico oportuno, el acceso al tratamiento, buena calidad de los servicios oncológicos y directrices claras respecto a los problemas asociados a los tratamientos. Asimismo, debe incluir acciones de apoyo social, sobre todo en los casos de cáncer infantil para mejorar la adherencia al tratamiento y elevar la calidad de vida. Se empezó a hablar también de cuidados paliativos, de garantizar medicamentos opioides en el momento que se requieran, las 24 horas del día, los 7 días a la semana.

En gestión del conocimiento y la tecnología, empezamos a hablar de formulación de líneas de investigación para control del cáncer, de garantizar recursos de investigación para proveer a los tomadores de decisiones de información pertinente y oportuna, de sistemas de vigilancia epidemiológica del cáncer, de pruebas específicas estandarización del contenido en la formación del talento humano. De igual manera, se propusieron perfiles profesionales por competencias para los responsables de la atención a pacientes con cáncer, estrategias para el control del ejercicio profesional en el primer y segundo nivel de atención, para el trabajo interinstitucional y para la convalidación de títulos.

Los resultados se presentaron en la Procuraduría General de la Nación el año 2012, lo



Grupo de Investigación “Políticas Sociales y Servicios de Salud”

que generó un requerimiento al Ministerio de Salud y Protección Social, por lo cual, el equipo de salud pública de este Ministerio, a partir de un trabajo que venía desarrollando el Instituto Nacional de Cancerología, lanzó el Plan Decenal para el Control de Cáncer en Colombia, que se está desarrollando en todas las ciudades del país, articulado al Plan de Desarrollo y tiene el seguimiento permanente de la Procuraduría.



AUTORES

Edinson Brand M

Sociólogo de la Universidad de Antioquia, especialista en desarrollo local de la Organización Internacional del Trabajo, especialista en análisis y gestión de redes sociales de la Universidad Bolivariana de Chile, Magíster en desarrollo de la Universidad Pontificia Bolivariana y doctorado en Filosofía en esta misma universidad. Ha realizado investigaciones en el campo de las políticas públicas, redes de políticas públicas, gobernanza moderna, participación, planeación, análisis de redes sociales y análisis organizacional; ha participado en el diseño de políticas públicas en la ciudad de Medellín. Docente de la Facultad de Ciencias Sociales y Humanas de la U de A. Integrante del grupo de investigación Redes y Actores Sociales Universidad de Antioquia, línea de Políticas Públicas y Redes Organizacionales.

Hugo Spinelli

Médico, Doctor en Salud Colectiva. Departamento de Medicina Preventiva de la Facultad de Medicina de la Universidad de Campinas- SP- Brasil. Profesor Investigador Titular en Gestión de Organizaciones de Salud. Universidad Nacional de Lanús. Director del Doctorado en Salud Colectiva. Universidad Nacional de Lanús. Director de la Maestría en Epidemiología, Gestión y Políticas de la Universidad Nacional de Lanús. Director de la Carrera de Especialización en Gestión en Salud de la Universidad Nacional de Lanús. Coordinador desde 1993 de la colección de libros Salud Colectiva-Lugar Editorial-Buenos Aires. Editor Responsable de la Revista Salud Colectiva desde 2005. Docente de posgrado de la Maestría en Política y Planificación Social.

Diana Esperanza Rivera R.

Bacterióloga de la Universidad Católica De Manizales, especialista en Gobierno y Políticas Públicas de la Universidad de los Andes, Magister en Infecciones y Salud en el Trópico de la Universidad Nacional de Colombia. Ha realizado investigaciones en distintas áreas de la epidemiología y las ciencias políticas y se destaca en sus producción acerca de las Iniciativas políticas para el control del tabaco en Colombia. Coordinadora de un grupo de Política, Legislación y



Movilización Social en el Instituto de Nacional de Cancerología hasta marzo de 2013. Premio Internacional Joven de la Paz 2000, Youth Peace Prize Organization, Banco Interamericano de Desarrollo - de 2000. Ha sido subdirectora de participación y liberación del Instituto de Evaluación Tecnológica de Cáncer.

BIBLIOGRAFÍA

- Aguilar Villanueva, L. F. (2007). El aporte de la política pública y la Nueva Gestión Pública a la gobernanza. *XII Congreso Internacional del CLAD sobre reforma del Estado y la Admisnitración Pública* (pág. 15). República Dominicana: CLAD.
- Brand, E., & Gómez, H. (2006). Análisis de Redes Sociales como metodlogpia de investigación. (C. d. Opinión, Ed.) *Sociología en sus escenarios*(13), 28.
- Bronfman M, Langer A, Trostle J, ed. (2000). De la investigación en salud a la política: la difícil traducción. México, D.F., Editorial El Manual Moderno, Instituto Nacional de Salud Pública, 178.
- Ceja Mena, C. (2004). La política social mexicana de cara a la pobreza. *Geo Scripta Nova, Revista electrónica de geografía y ciencias sociales, VIII*(176).
- Dirección Nacional de Planeación. (2008). *Avances y Retos de la política social en Colombia*. Bogotá: DNP Colombia.
- España, S. (2000). Políticas sociales en América Latina. Mitos y realidades. *Revista Iberoamericana de Educación*(23), 51-102.
- Fernández, O. (s.f.). *Lo social y la política social*. Recuperado el 15 de Septiembre de 2013, de Fundación Arca de Noe: <http://www.fundacionarcadenoe.org/documentos/lo%20social%20y%20una%20poltica%20social.pdf>



- Maingon, T. (2004). Política Social en Venezuela 1999-2003. *Cuadernos del CENDES*, 21(55), 47-73.
- Mayntz, R. (2001). El Estado y la Sociedad Civil en la gobernanza moderna. *Reforma y Democracia*, 7-22.
- Ministerio de Salud. (1995). La reforma a la Seguridad Social en Salud: Ley 100 de 1993. Tomos I y II. Colombia: Santa Fe de Bogotá.
- Molina J. (2003). La pregunta por lo público. En Giraldo C. (Comp) El rescate por lo público poder financiero y derechos sociales. Bogotá: Desde Abajo. 39-59.
- Molina del Pozo, C. F., & Sánchez Valdés, R. (2007). *Breve análisis de las políticas sociales europeas*. Madrid: Instituto Eurolatinoamericano de Estudios para la Integración.
- Parsons, W. (2007). *Políticas Públicas. Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas* (Primera ed.). (A. A. Aguilar, Trad.) Argentina: FLACSO México.
- Röth Deubel, A.-N. (2004). *Políticas Pública. formulación, implementación y evaluación*. Bogotá DC: Aurora.
- Salazar Vargas, C. (1995). *Las políticas públicas*. Bogotá DC: Pontificia Universidad Javeriana.
- Salcedo, R. (2011). *Evaluación de políticas públicas*. México: Siglo XXI.
- Vallès, J. (2000). *Ciencia Política. una introducción*. Barcelona: Ariel.
- Vargas Velásquez, A. (1999). *Notas sobre el estado y las políticas públicas*. Bogotá DC: Almudena Editores.
- Velásquez Gavilanes, R. (2009). Hacia una nueva definición del concepto política pública. *Desafíos*(20), 149-187.



**Grupo de Investigación
“Políticas Sociales y Servicios de Salud”**

Velásquez, F. E. (2001). *El plan de desarrollo municipal y la política social*. Bogotá DC:
Foro Naconal por Colombia.

Vilas, C. (1998). *América Latina: Experiencias comparadas en lucha contra la pobreza*.
México: UNAM.

