

Análisis sistémico de la política pública en los servicios integrales de salud en el norte de México *

Hector Yenier Ruiz Arzalluz**

Palabras claves: Política pública, servicios de salud, gobierno, programas de salud

Keywords: Public policy, health services, government, health programs

RESUMEN

La política pública relacionada con los servicios de salud en general, se concentra en el diseño, la implementación y evaluación de las medidas gubernamentales propuestas a la mejora de la salud y el bienestar de la población chihuahuense. Estas políticas por lo general se refieren a categorías como la calidad, el acceso y el equilibrio en la asistencia en los servicios de la salud en general.

Los sistemas establecidos en el sector de salud para generar estos servicios, se enfocan en la realización de política pública, teniendo en cuenta los desafíos tales como el financiamiento, la distribución de los recursos, el brindar servicios más eficientes y accesibles a los ciudadanos, proporcionando así el cuidado médico de la población en general.

En Chihuahua, la atención de salud, representa un bien público, además de un derecho. Las políticas públicas se enfocan en tratar de que los servicios sean asequibles para todos los ciudadanos, independiente de la capacidad económica. Se implementan diariamente un grupo de estrategias para optimar la cobertura y responder a indicadores de calidad de la atención, no obstante, no se puede obviar el componente político de fuerza mayor que está detrás de todo este engranaje.

Es importante destacar que la política pública afronta determinadas cuestiones respecto a la prevención, promoción y gestión de las crisis sanitarias en las comunidades. Los gobiernos colaboran con disímiles actores interesados, como provisosores de servicios de salud, organizaciones no gubernamentales participan para el diseño y la implementación de políticas efectivas. El siguiente artículo se enfoca en el análisis de las políticas de salud, y como se relacionan con los actores en los diferentes niveles mediante la implementación de programas públicos.

ABSTRACT

Public policy in the space of health services focuses on the formulation, implementation and evaluation of government measures proposed to improve the health and well-being of the population. These policies generally refer to structures such as quality, access and balance in healthcare services.

These service systems provide medical care to the population. Public policy in this field such as health focuses on the search for challenges such as financing, distribution of resources and providing more efficient and accessible services to citizens.

In several countries, health care represents a public good, as well as a right. Public policies focus on trying to make services affordable for all citizens, regardless of economic capacity. A group of strategies is implemented daily to optimize coverage and respond to the quality of care in general.

It is important to highlight that public policy addresses certain issues regarding disease prevention, health promotion and management of health crises in communities. Governments collaborate with diverse stakeholders, such as health service providers, non-governmental organizations and society in general, to design and implement effective policies. The following article focuses on the analysis of health policies taking into account some health determinants and how they relate to the public policy process.

*Enviado: 12 de diciembre de 2023. Aceptado: 25 de mayo de 2024.

** Universidad Autónoma de Ciudad Juárez. Correo: al216536@alumnos.uacj.mx



Introducción

Las dimensiones individuales y colectivas de la salud en su expresión pública solo pueden solucionar las problemáticas sanitarias mediante los mecanismos políticos competentes. Las políticas públicas en salud se identifican como un procedimiento organizado de acciones que garanticen el bienestar colectivo a través de los servicios, instituciones u organismos (Montes de Oca, 2015). La política pública debe responder a los problemas sociales de una población, fomentando la igualdad de oportunidades y derechos de sus habitantes.

Durante el transcurso de su ejecución, las políticas públicas en salud deben ajustarse a las condiciones reales de las personas y modificarse ante la ausencia del problema o su empeoramiento. En términos de negociación política su incorporación, cambio o eliminación ocurre bajo los intereses gubernamentales o de la ciudadanía (Montes de Oca, 2015). La combinación de decisiones y acciones distinguen las políticas públicas de otro tipo de mecanismos sin embargo la deficiencia en muchos países responde a la copia de modelos políticos por su carácter innovador (Villanueva, 2016).

Ante la propuesta de políticas públicas en salud, las condiciones socioeconómicas en que se desarrollan las personas permiten explicar las brechas de desigualdad en los accesos sanitarios, los indicadores de desnutrición causados por la pobreza o la mortalidad por enfermedades prevenibles (Ortega, 2018). La investigación en salud permite develar como se establecen las prácticas, construyen creencias y se afrontan políticamente las crisis sanitarias emergentes.

En términos de salud mental, las políticas se han centrado en las nociones sociales que comprometen su calidad y estabilidad. Contribuir a la justicia social desde los servicios sanitarios, las condiciones de vida laboral y personal o los derechos civiles, se fundamentan en argumentos desde la ciencia. Las acciones de prevención hacia un sector poblacional específico, se identifican en la década de los 90 como un intento para atender las problemáticas de salud mental fuera de las instituciones psiquiátricas (Miranda, 2011).

De forma paralela, las acciones de promoción de salud tenían un alcance comunitario, realizadas desde organizaciones no gubernamentales, carentes de financiamiento del Estado y solo por ayudas internacionales. En Latinoamérica se comienzan a dar pasos concretos para la apertura de instituciones de salud mental, planes y programas nacionales donde la salud irrumpe el escenario público (Miranda, 2011). Con ello se toma conciencia política de que la enfermedad posee una expresión singular en el enfermo y su atención requiere una mirada multidisciplinar.

Los niveles de atención de salud se establecieron como indicadores para la organización y distribución de los recursos que progresivamente incluyeron los sectores vulnerables, el género o la localización. Una gestión efectiva en salud se evidencia con la delimitación de objetivos y prioridades, apoyo político, generación de cambios auténticos, participación en el diseño, la implementación y la evaluación de la política, cooperación internacional e integración regional / sectorial (OPS, 2007).

Las políticas deben responder a soluciones sociales, que incluyen las decisiones del Estado y la sociedad civil. Cuando se declara un problema de interés político se activan los mecanismos gubernamentales para su intervención o evaluación, en correspondencia con el grado de sistematización del fenómeno (Montenegro Martínez, Carmona Montoya y Franco-Giraldo, 2021).

Desarrollo

Estrategias de política pública

La salud y los problemas públicos que se asocian a ella implican a los sectores productivos y políticos de una nación. Las decisiones gubernamentales transversaliza la disponibilidad de recursos humanos y sanitarios para proveer mejores estándares de vida a las personas (Montes de Oca, 2015). Consecuentemente estas decisiones pasan a normativas o leyes que expresan de modo práctico la política (OPS, 2007).

La Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID, 2009) como entidad gubernamental señala que las políticas públicas se distinguen por su función orientadora siendo capaz de ofrecer resultados para todos los grupos sociales a los que responde su iniciativa. Las poblaciones vulnerables y con altos indicadores de necesidades sanitarias aparecen como sectores prioritarios. Desde la práctica la atención a las enfermedades posee un carácter global no restringiendo su respuesta solo al ámbito político o económico (Farfán et al., 2012).

Desde el esfuerzo colectivo y político se pueden mitigar las acciones o problemáticas de salud individuales a partir de la disposición regulatoria del Estado. Montes de Oca (2015) señala que lograr una cobertura de salud, protección social y calidad de los servicios sanitarios para todos los habitantes responde a un sistema integral de salud. Los mecanismos de protección del gobierno para la salud deben fortalecer, organizar y financiar sus planes en pos de alcanzar la sostenibilidad de los servicios (OPS, 2007).

Experiencias latinoamericanas como el fortalecimiento del nivel primario de salud, especialización de los equipos sanitarios, creación de centros ambulatorios de salud, ubicación de servicios en zonas rurales reafirman la accesibilidad como un principio de y para la salud pública (OPS, 2007). De igual modo, los estándares de calidad de vida se promueven como indicadores de bienestar, desarrollo y equidad apostando porque las necesidades sociales sean satisfechas desde los servicios estatales.

Las estrategias nacionales o sectoriales en Chihuahua han logrado mayor divulgación entre la comunidad, permitiendo valorar los modos de actuación de organismos e instituciones hacia las problemáticas de salud. Se debe lograr una sinergia entre las necesidades públicas y privadas ponderando la eficiencia, flexibilidad y visión estratégica. Además, la estabilidad en los servicios garantiza confianza sobre las instituciones que la proveen.

Los actores sociales deben participar y promover el diálogo con los fragmentos de la población para los que se diseñan la política pública. El respeto, el rol social, el movimiento, el organismo o institución que representan, constituyen requisitos sobre los que se asientan su selección previa a asumir la responsabilidad.

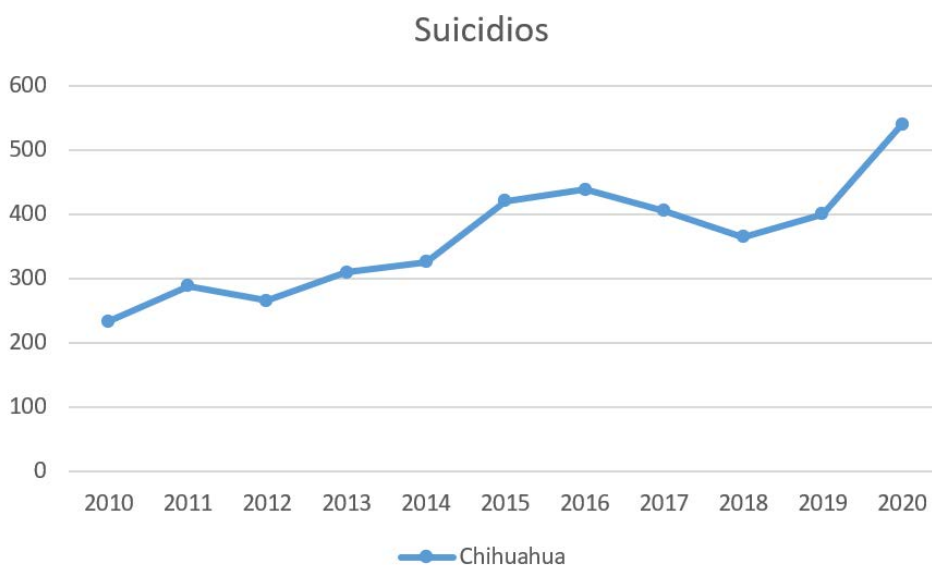
Algunas estrategias de políticas públicas en salud se concretan en Institutos de Salud, leyes para el bienestar, sistemas estatales con servicios públicos y redistribución de los recursos del Estado. El diagnóstico de la problemática permitirá igualmente actuar con eficiencia y desde las necesidades de los afectados. La especialización médica orientada desde la formación de pregrado contribuye a expandir las redes de ayuda en lugares vulnerables.

Al fortalecerse el Sistema Nacional de Salud, los subniveles de atención pueden instrumentar mejores acciones de capacitación, formación de sus recursos humanos y activos financieros. En Chihuahua, las acciones profesionales específicas centradas en la psicoeducación, la promoción de la salud y además la prevención de algunas enfermedades contribuyen a la optimización de los niveles de atención primaria.

Rocha (2021) afirma que en México el Sistema Nacional de Salud posee una estrategia para la detección de grupos vulnerables, los servicios y su accesibilidad, el control sobre las poblaciones en riesgo, además es importante tener presente que México es uno de los pocos países en América Latina que tiene un Programa Nacional de Prevención del suicidio, por lo que responde a una política pública a nivel nacional, relacionada con la salud mental, implicándose activamente en la implementación de programas públicos, dando crédito a esta estrategia, los cuales responden inicialmente a objetivos políticos bien definidos reafirmando su interés por brindar un mejor servicio de salud a la población en general

Actualmente el estado de Chihuahua ocupa uno de los primeros lugares en una problemática de salud como es el suicidio. A continuación, se muestra una gráfica de su evolución en el período del 2010 al 2020:

Figura 1. Información INEGI, 2020



Aunque este artículo no se enfoca solamente en la problemática del suicidio, se considera necesario mencionarla, teniendo en cuenta el impacto social que tiene en la población de Chihuahua.

Por otra parte, elevar la percepción de riesgo en torno a la conducta suicida constituye una estrategia de salud enfocada desde la prevención. Como fenómeno multicausal el suicidio trasciende la conducta individual e involucra al contexto en que ocurre. Las políticas públicas en salud para atender esta problemática se centran en la educación para la salud, estrategias para el empleo del tiempo, programas de intervención psicoeducativo para disminuir los indicadores de riesgo y fortalecer los factores protectores personales y/o sociales.

Ojeda y Villalobos (2011) señalan como criterios para la elaboración de políticas públicas en salud:

- Diseño integral de la política pública con expresión individual y colectiva.
- Selección de los actores sociales y sus responsabilidades.
- Delimitación de los organismos, organizaciones e instituciones del Estado implicadas.

- Fomentar la participación ciudadana en la identificación de los riesgos, causas y posibles soluciones de la problemática.
- Las acciones deben responder a la diversidad cultural de los contextos y sus habitantes.
- Establecer criterios evaluativos para controlar el proceso de implementación de la política.
- Accesibilidad de la política y sus beneficios para todos los sectores poblacionales.
- Determinar los factores de riesgo y los factores protectores de la comunidad.
- Es importante tener en cuenta que estos criterios favorecen estructural y funcionalmente la política desde el diseño hasta la evaluación, para así dar cumplimiento al ciclo de la política pública, ajustada a los objetivos políticos e ideológicos del gobierno y de otros actores implicados en el proceso en general.

Gobierno y las políticas públicas

La política y la política pública.

Resulta apropiado diferenciar la política y la política pública pues ambos términos poseen alcances distintos. La política agrupa aquellos espacios y temas que se asumen desde el poder sin embargo las políticas públicas responden a las estrategias o alternativas de solución a los problemas públicos (USAID, 2009). Los intereses políticos median las decisiones al respecto, la confrontación entre movimientos partidistas o instituciones de la sociedad civil luchan por verse representados.

Una política pública surge como respuesta ante un problema social que requiere los recursos y estrategias del gobierno (Cejudo y Michel, 2016). Las acciones para prevenir o mitigar la problemática requieren organización, jerarquía e información por parte de los decisores y ciudadanos. El conocimiento con respecto al problema social permite una evaluación de las causas, características y de las políticas antecedentes en torno a su efectividad.

La fundamentación de las políticas posee una dimensión analítica referida a los resultados que se prevén y otra evaluativa concerniente a los juicios valorativos (Montes de Oca, 2015). Las políticas públicas se establecen como parte de las responsabilidades del gobierno y se implementan desde las instituciones del Estado (Cejudo y Michel, 2016). El éxito o fracaso de una política depende de la participación de los actores implicados, del análisis científico, económico, la etiología del problema, sus alternativas de solución y la legitimación por parte de los beneficiarios (USAID, 2009).

La carencia de una cultura democrática, desigualdad de poder, insuficientes recursos económicos y falta de protagonismo por parte de la sociedad civil son elementos que matizan la realidad social. Los problemas públicos responden a un grupo o sector particular donde los estados de necesidad son comunes. Alcanzar un estado de bienestar público óptimo constituye el resultado de una gestión política coherente, centrada en la sociedad, sus intereses y la disponibilidad de los servicios (Montes de Oca, 2015).

La descentralización como estrategia debe atender problemas sociales como la exclusión social, índices de pobreza, niveles de desarrollo, participación ciudadana además de la introducción de un enfoque de género y cultural para las políticas públicas (USAID, 2009). Se deben considerar las condiciones para su implementación, los recursos, medios y una propuesta de posibles resultados. La formalización de una política pública se establece en términos de leyes, decretos, legislaciones que desde su concepción administrativa y técnica mitiguen el problema.

El conjunto de acciones que se denominan como política pública incluyen elementos estructurales, organizativos y funcionales que regulan la vida social. Estas políticas regulan las relaciones, la vida cotidiana y permite operatividad e integración (Candelo y Perlaza, 2021). La efectividad de las políticas debe establecerse en torno a las transformaciones socioculturales y las oportunidades de cambio.

Las políticas públicas pueden restituir, fortalecer o inhabilitar los estados de opinión y las condiciones sociales de una población determinada si se construyen democráticamente (Montes de Oca, 2015). Otra característica importante resulta su explicites, pues siendo un instrumento político también es público, permitiendo a la sociedad civil su consulta y comprensión. Como informe debe contener las actividades concretas y su fundamentación en torno a los objetivos específicos de la norma.

La gestión política parte del gobierno sin embargo gobernar es un proceso para el cual se debe capacitar, seleccionar y monitorear a los actores políticos. La dirección administrativa debe asumirse desde la gobernabilidad, gobernanza y la profesionalización de estas funciones (Aguilar, 2007).

Al delimitarse estos elementos, las políticas organizan las acciones para el desarrollo del sector, se ofrecen desde el gobierno, implican una toma de decisiones de bien público y los ciudadanos son los beneficiarios (USAID, 2009). La planificación gubernamental debe contener elementos como los planes estratégicos, programas, proyecto, servicios y acciones públicas. Las acciones públicas resultan acciones del Estado orientadas a transformar problemáticas sociales específicas. Su alcance es temporal, pero se ubica con prioridad en la agenda pública.

Política federal, estatal y municipal de las políticas de salud pública

En el entramado de la política gubernamental existen acciones de carácter y alcance permanente, nacional, regional, local o sectorial que igualmente varían acorde al objeto, intereses del Estado y sus impactos económicos (USAID, 2009). A su vez, el Estado ejerce poder mediante políticas públicas con el propósito de controlar a la sociedad (Farfán et al., 2012). No obstante, las políticas de salud responden a capitales públicos y problemas que inciden sobre el bienestar de la nación.

Los avances tecnológicos y del conocimiento biomédico, contribuyeron a ordenar y establecer estrategias públicas de salud ante fenómenos como las epidemias, enfermedades genéticas, depósitos fúnebres o medidas higiénicas (Farfán et al., 2012). De igual modo, la estratificación de la población y sus parámetros estadísticos sustentaron la creación de políticas públicas. Se podría considerar que estos elementos resultan beneficiosos para las poblaciones vulnerables, pero si se actúa de forma selectiva solo se expresan nuevas formas de poder político (Farfán et al., 2012).

A nivel internacional las políticas públicas de salud han alcanzado mayor prioridad y su concepción trasciende la esfera sanitaria, en tanto sus acciones impactan a sectores, individuos e instituciones. A pesar de su alcance territorial debe articular coordinadamente los sectores y recursos disponibles en el contexto como potencialidades. Otra importante característica resulta su flexibilidad para la innovación y sostenibilidad temporal (USAID, 2009). Una de las principales fuentes de fracaso lo constituye la extrapolación de las políticas públicas de contextos nacionales a locales pues de esta forma quedan invisibilizada las problemáticas reales y subordinadas a la nación (Ríos, 2014).

La distribución del poder incide sobre las políticas públicas de salud que en asuntos como la migración permiten el control de esta población (Farfán et al., 2012). La instrumentación de estas acciones se enfoca hacia la entrada de los inmigrantes y las

solicitudes de visado. Farfán et al., (2012) afirman que la exclusión a los servicios sanitarios constituye la principal brecha de desigualdad para la migración. El empleo de mecanismos de control mediante la salud segrega a los individuos y protege a aquellos con mejores recursos.

En este ámbito, Montes de Oca (2015) propone que se distingan las políticas públicas en el área de la salud y las políticas públicas Saludables como dos dimensiones. La primera de ellas concierne a las acciones coordinadas que responden a las instituciones o sectores de salud, sin embargo, la segunda adquiere un enfoque generalizador sobre las condiciones y determinantes sociales en salud no restringidas a este sector específico (Montes de Oca, 2015). Gómez et al., (2005) afirma que toda acción ejecutada para optimizar las condiciones, contextos de vida cotidiana y promover la toma de decisiones en las personas resultan acciones saludables.

La USAID (2009) señala que para que una política pública sea saludable debe incluir tareas de promoción para la salud y prevención de enfermedades, buscando relaciones equitativas entre la población y sus condiciones. Por tanto, las acciones con alcances saludables coordinadas hacia la sociedad, el medio ambiente, la economía y los servicios responden a este tipo de políticas (Gómez et al., 2005).

El impacto causado por las políticas de salud, en términos negativos o positivos se trasluce en la práctica y sus efectos sobre el bienestar colectivo. El compromiso gubernamental debe expresarse en soluciones reales ante los problemas sociales, en beneficio de la población y acorde a sus necesidades.

Gestión de la política pública y salud

Una gestión efectiva exige de habilidades como la recolección de datos, análisis de la información, crítica social, estrategias de solución a los problemas, establecer consensos y diseño del informe (USAID, 2009). La gestión de políticas públicas se compone de bienes, recursos, programas públicos, servicios, insumos, proceso productos, resultados e impactos.

Montes de Oca (2015) distingue el rol de los agentes críticos como actores sociales responsable del patrocinio, dirección de las acciones, determinación de los usuarios directos, los representantes científico-técnicos, instituciones nacionales e internacionales.

Al movilizar los recursos públicos para la salud se debe contextualizar el fenómeno, evaluarlo desde los costos económicos y gestión administrativa competente (Ortega, 2018). La atención a un problema sanitario exige mitigar sus inequidades, distribución equitativa de las riquezas y aumentar la calidad de vida de la sociedad, todas estas formulaciones desde un análisis crítico de la realidad (Ortega, 2018). Sin participación social la política pública no responde a las necesidades de los afectados sino del poder.

Para el acogimiento de las políticas públicas se deben afianzar los intereses de los actores civiles y políticos además de las experiencias anteriormente implementadas. La percepción problemática, las relaciones de poder, los medios para obtener la información en el contexto y la negociación de los objetivos responden a una gestión organizada del proceso (Ortega, 2018). La Organización Panamericana de la Salud (OPS, 2007) distingue como responsabilidades del gobierno para las políticas en salud su gestión sectorial, ordenamiento e inspección de los recursos, ajustes al financiamiento, supervisión de los apoyos, organización de los abastecimientos y control sobre las funciones en salud.

La efectividad de las gestiones políticas sanitarias se diferencia de un contexto a otro por el apoyo recibido del Estado, las fuentes de información y datos epidemiológicos, las políticas previas y la disposición de los actores sociales. Cuando se requiere la ayuda

internacional los organismos participantes deben formar parte de las negociaciones y evaluaciones de los procesos de conformación de las políticas públicas en salud, de esta forma se garantiza la transparencia en su cooperación (OPS, 2007).

Algunas de las habilidades a potenciar desde la gestión de la política pública se relacionan con la recopilación de información, valoración crítica del contexto, delimitación de las soluciones, elaboración de la propuesta y negociación. Cada proceso particular en la política pública se articula como sistema para contrarrestar el problema de salud detectado. Se debe consolidar la evaluación como fase de seguimiento y control de las acciones para determinar los impactos. La sistematización de las experiencias en salud ayuda a valorar otros aspectos o condiciones en la gestión de la política, los indicadores de evaluación, monitoreo y cobertura.

La política de salud, un campo transdisciplinar

El conocimiento en salud y sus estrategias políticas constituye el resultado de los saberes compartidos por diversos campos disciplinares. Las ciencias políticas aportan un pensamiento fenomenológico del problema en términos de gestión política, la investigación se afianza en los recursos formativos y los ciclos de la política pública, desde la identificación del problema y su evaluación (Ortega, 2018).

La investigación se denomina como un recurso académico para evaluar los progresos en la gestión de las políticas (Montenegro Martínez, Carmona Montoya y Franco-Giraldo, 2021). La relación entre estos dos procesos transcurre con interdependencia y autonomía pues no necesariamente una política pública es respaldada por la investigación o los resultados de la misma generan la política. La generación de conocimiento sobre un tema aporta novedad, justificación y criterios de validez para la problemática de salud.

La influencia entre actores sociales e investigadores debiera ser de mutua colaboración sin embargo la apertura hacia un escenario y otro no suele ser espontánea. De modo especial, en las políticas públicas de salud no se identifican evidencias científicas sobre la relación interdisciplinar.

Se caracterizan de resistentes los vínculos entre ambos sectores, aunque la complementariedad de sus alcances pueda tributar a una misma dirección política. Los actores sociales encargados de gestar la política deben nutrirse de la academia como nicho de conocimiento continuo pues con la continua emergencia de problemáticas sanitarias las investigaciones constituyen una estrategia de optimización. Los resultados de estudios epidemiológicos, administración en salud y gestión sanitaria permite fundamentar los argumentos y la conducción metodológica de las políticas.

Paradigmas en los análisis de la política de salud, limitaciones y desafíos

La Organización Panamericana de la Salud (2007) reconoce que en Latinoamérica los principales desafíos responden a la responsabilidad de los funcionarios públicos en salud, la capacidad de dirección, la confiabilidad de las fuentes de información, las estrategias sanitarias, y las disposiciones jurídicas que acompañan estas decisiones. Además, cada proceso deberá ser fiscalizado y con capacitación de sus recursos humanos.

Desde el nivel administrativo los desafíos se relacionan con las necesidades en salud, control de las problemáticas emergentes, distinción de los grupos de riesgo, articulación entre los niveles de atención sanitaria y descentralización de las funciones (OPS, 2007). De igual modo, la gestión de los servicios debe responder a la justicia social, calidad, respeto a la individualidad e integridad moral, los principios de beneficencia y la no maleficencia.

A nivel teórico se evidencian brechas de conocimiento, sistematización de experiencias, y delimitación de los recursos metodológicos (Montenegro Martínez, Carmona Montoya y Franco-Giraldo, 2021). La investigación política debe enfocarse en el análisis de los indicadores de efectividad - eficiencia logrando homogenizar los métodos de evaluación y sus metodologías. La incidencia de las decisiones gubernamentales y el impacto de la política sobre la problemática exigen miradas multisectoriales.

La política debe responder a los cambios, mostrar flexibilidad y adaptabilidad ante las condiciones. Aun se adolece de análisis políticos centrados en las relaciones de poder entre actores, contextos y mecanismos de control (Salas-Zapata, Ríos-Osorio, Gómez-Arias y Álvarez-Del Castillo, 2012).

Los problemas públicos y su incorporación en una agenda

De acuerdo con la USAID (2009) un problema público lleva implícito en su etiología una multideterminación e interdependencia con otras condiciones de la vida social, para lo cual la solución a un problema puede constituir la solución de varios. Se denomina como un problema público aquella situación que por su naturaleza sea social, resultado de un análisis colectivo, con repercusión en varios sectores de la sociedad y delimitado al contexto donde se identifica (Montes de Oca, 2015).

Al identificarse como “público”, el fenómeno expresa una coincidencia subjetiva desde los actores que intervienen, delimitándose las responsabilidades de poder. Un problema público puede variar, modificarse, transformarse de forma dinámica y su nivel de prioridad se establece desde el actor que lo identifica. Los decisores políticos emplean estrategias económicas, cognitivas y políticas para ubicar en la atención de la ciudadanía un problema que debe respaldarse desde estas tres fuentes.

Por su parte, la elaboración de la política implica a especialistas y profesionales con experticia sobre el tema. Criterios como la viabilidad, sostenibilidad, adaptación y equidad son condiciones para su implementación, aludiendo siempre a una visión multisectorial. Para que un problema tenga una respuesta política pública su origen debe ser colectivo, con impacto sobre los decisores y con voluntad para su atención.

Al formularse la política previamente debe constituir una dimensión prioritaria para el Estado y agregada a su agenda. Las vías fundamentales para su incorporación son instituir el problema como tema, problematizarlo y otorgarle connotación política (USAID, 2009). De igual modo los problemas pueden ser expuestos internamente por los gobernantes desde sus sectores y externamente por los miembros de la sociedad civil u organizaciones. Ello debe constituir una necesidad sentida o reclamo social a lo que políticamente se elabora una solución; las autoridades pueden identificar un estado o efecto de una política pública (USAID, 2009).

Para reconocer una problemática en la agenda se delimita su extensión, gravedad, indicadores de morbilidad/mortalidad, población afectada y factores de vulnerabilidad (Montes de Oca, 2015). Cada acción en torno al problema es valorizada, contextual y específica, para lo que se suceden múltiples decisiones que hagan factible la política. La obligatoriedad en el cumplimiento de las acciones distingue la política pública a diferencia de otras alternativas, la determinación de sus objetivos y alcances se acompaña de un compromiso colectivo (Montes de Oca, 2015).

Según Graglia (2017) la prioridad de los problemas públicos se establece a partir de:

- Jerarquía de necesidades y problemas sociales identificados por la población
- Consulta de fuentes e informantes claves

- Análisis con actores políticos y sociales sobre políticas previas
- Identificar los recursos para la solución del problema o sus obstáculos.

Delimitar los criterios de incidencia y frecuencia sobre el problema.

Resulta necesario precisar de qué forma y cómo se percibe el problema, su frecuencia se expresa a partir de la consulta a expertos, actores políticos, activistas sociales, informantes claves y la opinión pública ciudadana (Graglia, 2017). Por su parte, la incidencia de un problema se establece desde indicadores estadísticos, la consulta a especialistas y expertos.

Etapas analíticas de la política pública y su formulación:

Según la USAID (2009) para establecer un análisis de la política pública se debe distinguir su inicio, estructura, gestión y medios para su evaluación. Estos elementos se organizan por fases y actividades independientes que pueden o no ocurrir de manera consecutiva. La USAID (2009) señala que metodológicamente este ciclo de la política se compone de problema, persona, proceso, presupuesto, documentos y programas.

Durante la Fase de inicio se determinan los principales recursos, medios y condiciones del contexto que intervienen sobre el problema, tanto de carácter objetivo como subjetivo. Luego se delimitan los recursos de apoyo para la ejecución o derogación de la política, lo cual permitirá identificar los mecanismos para hacerla viable y factible. Al analizar el problema se determina su etiología, consecuencias y la interdependencia entre las condicionantes.

Para la Fase de estructura se prioriza el diseño de los objetivos, estrategias o alternativas de solución a los que la política pública debe responder. La redacción del informe ofrece organicidad y visibiliza los propósitos además de incorporar los requisitos de presupuesto o leyes para su cumplimiento. La implementación responde a las acciones específicas e incluye indicadores de progreso y proceso para la política.

El ciclo de la política pública es un proceso vivo, continuo, nunca definitorio además de diverso pues en él se conjugan las acciones directas del programa y los cambios desde ellas. Se establece como una generación permanente de resultados en donde participan las instituciones, las iniciativas privadas, organizaciones de la sociedad civil y educativa. Posteriormente estas instituciones participan en las normas, reglas operativas, los mecanismos de coordinación y rendición de cuentas.

Graglia (2017) señala como fortalezas u oportunidades en el ciclo de la política la identificación de las debilidades, amenazas, limitaciones que pueden retrasar la solución de los problemas. Los recursos externos se denominan como las oportunidades para influir mientras que los recursos internos constituyen fortalezas. En el contexto latinoamericano las disposiciones estatales se identifican como fortalezas, con capacidad para impulsar los beneficios, indicadores de crecimiento y el desarrollo.

Se denominan otros criterios como la capacidad de intervención, efectividad y perspectiva política (Graglia, 2017). Además, se señala que la imposibilidad de lograr cambios la descartan como alternativas por ello es necesario formular como interrogantes ¿posee la capacidad? ¿resulta efectivo, eficiente y eficaz? ¿legal y socialmente se puede alcanzar? (Graglia, 2017).

Proceso de evaluación de la política pública

Los procesos de investigación y evaluación de la política pública constituyen procedimientos para la generalización del conocimiento y estimación de su cumplimiento, respectivamente (Salcedo, 2011). Los principios de evaluación se sustentan en la confiabilidad, veracidad, objetividad, relevancia, coherencia, oportunidad, información, transparencia y técnica (Arenas, 2021).

Se establecen estrategias evaluativas por criterios de comparación, conveniencia, eficacia, utilidad y eficiencia de los servicios públicos derivados de la política (Montes de Oca, 2015). La creación de grupos de discusión, talleres o redes sustentados en los principios de la educación popular contribuiría desde la experiencia colectiva a la evaluación (Gómez et al., 2005).

Además, es preciso ofrecer límites temporales para el cumplimiento de las acciones, de esta forma los resultados pueden ser valorados por la población beneficiaria y determinar sus efectos (Montes de Oca, 2015). Al respecto, Gómez et al., (2005) delimita como criterios de éxito los indicadores de participación en la política, su alcance inter y multisectorial, enfoque integral y la comunicación social. La evaluación como etapa crítica permite valorar la efectividad de las acciones, disponibilidad de los recursos y balance de costos-beneficios (Ríos, 2014).

Su valor en el ciclo de la política permite valorar los objetivos, efectos, experiencias de aprendizaje individuales o colectivas (Salcedo, 2011). Debe realizarse con criterios metodológicos sólidos que sustenten y permitan explicar los cambios de las políticas públicas (Ríos, 2014). Al analizar el impacto de la política pública en sus condiciones vitales de los ciudadanos no puede limitarse a resultados aislados y descontextualizados de los efectos esperados por la política (Ortega, 2018).

Según Arenas (2021) las evaluaciones de programas públicos se clasifican en evaluación de diseño, de procesos, de productos, del proceso, de la gestión, de los resultados, del impacto costo-beneficio y costo-efectividad. En cada uno de ellos se deben definir los alcances, objetivos, equipo, plazo y metodología. Como instrumento de evaluación extendido se reconoce la metodología de marco lógico con el propósito de homogenizar los criterios prácticos y evaluativos (Arenas, 2021).

Como recurso de investigación la evaluación valora la eficiencia, efectividad, objetividad, ofrece juicios de valor sobre las experiencias y permite el perfeccionamiento de la dirección **pública**. Administrativamente los componentes de problema, insumos, productos y resultados deben valorarse a partir de los impactos sobre la situación detectada (Arenas, 2021). De esta forma el valor público responde al grado de utilidad alcanzado por el programa en la calidad de la problemática.

La responsabilidad legal del Estado también debe ampararse desde una institución o mecanismo administrativo que ejecute las acciones, así como la gestión. Al describir las funciones de la evaluación se declara su enfoque de calidad, cíclico y transversal. La mejora los métodos para tomar decisiones, estilo democrático, dinamiza los recursos materiales y humanos, moviliza la participación y produce aprendizaje (Arenas, 2021).

Conclusiones

La política pública de salud, se pueden establecer como conjunto estructurado de decisiones llevadas a cabo por el gobierno con el objetivo de mejorar las condiciones de la salud el bienestar de la población en general. A pesar de que estas políticas examinan los desafíos a nivel federal, estatal y municipal. Es necesario partir de una serie de conclusiones sobre el tema en cuestión, determinantes también en cuestiones políticas que se definen desde una perspectiva estructural y funcional, en los objetivos propios del sistema de salud del estado de Chihuahua.

En el entramado de la política pública, enfocadas en cuestiones específicas de la salud, se estructuran partiendo de una serie de indicadores que definen las directrices del sector en general. En Chihuahua, muchas de ella se enfocan en la dirección a la atención médica

primaria. La política pública de salud, examina como lograr el acceso a los servicios médicos con más calidad para todas las poblaciones, independiente de su condición económica.

Por otra parte, la prevención de enfermedades, se objetivizan en campañas de vacunación y promoción y educación sobre determinadas enfermedades las cuales pueden ser prevenidas.

Otro elemento importante en los cuales se enfocan las políticas de salud en Chihuahua es la gestión de crisis y las emergencias. Estas políticas también se concentran en brindar de manera objetiva respuestas de emergencias en cualquiera de sus manifestaciones. A modo de conclusión existen otros elementos que forman parte de los objetivos de políticas de salud como la colaboración intersectorial, las cuales involucran diversos sectores, educativos, económicos, medio ambientales que de alguna manera participan directa o indirectamente en la salud. La inclusividad y la equidad es esencial para el abordaje de las discrepancias en el acceso a la atención médica para el logro de resultados equitativos para todas las personas en general.

En conclusión, la política pública en este sector, son herramientas decisivas para el progreso de la salud y el abordaje de determinados desafíos en el campo de la atención sanitaria, es decir que el diseño y la ejecución son fundamentales para el logro de sistemas equitativos de salud.

Por otra parte, estas políticas juegan un papel imprescindible en la estructuración de los sistemas de atención médica general y que no solo se orienten a las necesidades más básicas de las personas, sino que aborden los desafíos del futuro. El acceso universal para garantizar los servicios con calidad, implica la supresión de determinados muros financieros, geográficos y también culturales que obstaculizan la búsqueda de la atención de salud.

Otro elemento importante y concluyente es la evaluación de la política de salud, la cual representa un mecanismo determinante en la atención médica en general. El análisis, impacto y eficacia de las políticas ofrecen información ventajosa para los tomadores de decisiones, permitiendo que se utilicen recursos en las necesidades principales de la población en general.

Es importante tener en cuenta que la evaluación de las políticas permite que se asignen de una manera más dirigida y precisa los recursos para a la hora del análisis, los responsables de tomar decisiones, identifiquen las áreas de mejora y puedan redirigir los recursos hacia las iniciativas que manifiesten un impacto significativo en la población y al mismo tiempo una mejora sistemática en la calidad de la asistencia.

En otro sentido, la rendición de cuentas y transparencia es fundamental teniendo en cuenta que ambas permiten el fortalecimiento de los gobiernos e instituciones que exponen su responsabilidad ante la salud pública y al mismo tiempo los resultados reales de las políticas efectuadas, permitiendo mayor confianza en la población y también la promoción de una mejor participación en el proceso de toma de decisiones.

Referencias bibliográficas

Aguilar, L. (2007). El aporte de la Política Pública y de la Nueva Gestión Pública a la gobernanza *Revista del CLAD Reforma y Democracia* (39), 5-32. <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=357533693001>

Arenas Caruti, D. (2021). *Evaluación de programas públicos*. Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Colombia.

Candelo, H. y Perlaza, A. (2021). *Políticas públicas de salud mental y su relación con las conductas suicidas en escolares*. (Trabajo de Investigación Opción de Grado Modalidad Virtual). Institución Universitaria Politécnico Grancolombiano,

- Cejudo, G. y Michel, C. (2016). Coherencia y políticas públicas: Metas, instrumentos y poblaciones objetivo *Gestión y Política Pública*, XXV(1), 3-31 <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=13343543001>
- Gómez Arias, R., Rodríguez Ospina, F., Martínez Ruiz, O., Agudelo Vanegas, N., Zea, L. y González, E. (2005). Revista Hacia la Promoción de la Salud. *Gestión de políticas públicas y salud*, 10, 9-21. <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=309125498001>
- Graglia, J. (2017). *Políticas Públicas 12 Retos del Siglo 21*. Buenos Aires: Konrad Adenauer Stiftung.
- Farfán, F., Vizcarra, I. y González, N. (2012). Políticas de salud. Estrategia biopolítica para controlar a los migrantes mexicanos en Estados Unidos. *Migración y Desarrollo*, 10(19), 3-32.
- Montenegro Martínez, G., Carmona Montoya, A. y Franco-Giraldo, A. (2021). Modelos para el análisis de políticas públicas en salud reportados en publicaciones científicas. *Gaceta Sanitaria*, 35(3), 270-281.
- Montes de Oca, L. (2015). *Políticas Públicas en Salud: "Propuesta de un modelo de atención a la salud: Seguridad Social Única"*. (Doctor en Ciencias Sociales). Universidad Autónoma del Estado de México, Toluca, México.
- Miranda, G. (2011). Políticas públicas y salud mental en el Chile de hoy. *Medicina social*, 6(3), 259-265.
- Organización Panamericana de la Salud (2007). *Salud en la Américas, 2007*. Washington.
- Ortega, J. (2018). Las políticas de salud, un campo de estudio transdisciplinar. *Rev. Salud Pública*, 20 (5), 649-654. doi: <https://doi.org/10.15446/rsap.V20n5.73891>
- Ojeda, D. Y Villalobos, F. (2011). Elementos para una Política Pública desde la Percepción del Suicidio en Nariño. *Revista Colombiana de Psicología*, 20(1), 57-73.
- Rocha, A. (2021). Políticas públicas sobre cobertura universal de salud y atención de enfermedades no transmisibles en México. Percepción de las personas que viven con ENT. https://mexicosaludhable.org/wp-content/uploads/2021/02/POL%C3%8DTICAS-P%C3%9ABLICAS-SOBRE-COBERTURA-UNIVERSAL_Cuadernillo.pdf
- Ríos, A. (2014). *La evaluación de políticas públicas en América Latina: métodos y propuestas docentes*. CIDE-Centro CLEAR para América Latina-Red Inter-Americana de Educación en Administración Pública. México.
- Salas-Zapata, W., Ríos-Osorio, L., Gómez-Arias, RB. y Álvarez-Del Castillo, X. (2012). Paradigmas en el análisis de políticas públicas de salud: limitaciones y desafíos. *Rev Panam Salud Public*, 32(1), 77-81.
- Salcedo, R. (2011). *Evaluación de políticas públicas*. México: Siglo XXI.
- USAID, (2009). Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional Diplomado Gestión en Políticas Públicas de Salud. 1-232.
- Villanueva, V. (2016). *Desafío en el diseño de políticas públicas en México*. Universidad Autónoma del Estado de México, México.