

Gestión de políticas públicas: aspectos operativos

Management of public policies: operational aspects

Rubén D. Gómez A¹.

¹ MD, MSP, DSP, secretario ejecutivo, Red Colombiana de Investigación en Políticas y sistemas de salud, profesor Facultad Nacional de Salud Pública, Universidad de Antioquia, Medellín, Colombia. Correo electrónico: rubengomez33@gmail.com

Gómez R. Gestión de políticas públicas: aspectos operativos. Rev. Fac. Nac. Salud Pública 2012; 30(2): 223-236

Introducción

La línea de Análisis de la Situación de Salud de la Facultad Nacional de Salud Pública y la red Colombiana de Investigación en Políticas y Sistemas de salud apoyan la realización de cursos de gestión y análisis de políticas públicas los programas de doctorado y maestría en salud pública de Universidades del Colombia. Este ensayo recopila los conceptos y discusiones básicas relacionadas a la formulación y el análisis de las políticas públicas.

Las políticas públicas son dispositivos de los Estados modernos para el control social [1]; desde mediados del siglo xx se las reconoce con este nombre [2,3]. Según la concepción del mundo y de la organización social promovida en Europa por la Ilustración y la Modernidad, una política pública es una directriz que el Estado, autoridad legítima del sistema social, impone al colectivo como manera de proceder frente a un asunto específico, reconocido como de interés público. A consecuencia de las guerras napoleónicas, esta concepción se expandió por casi todo el mundo occidental y fue adoptada por las democracias liberales de Europa y América durante el siglo xix. Luego muchos países han venido adoptando estos principios y conformado Estados de Derecho, regidos por los principios jurídicos y filosóficos de la Modernidad [4-6]. En los Estados sociales regulados por el derecho, surgidos de las revoluciones francesa y americana, se considera que las directrices hoy reconocidas como políticas públicas deben cumplir con las siguientes condiciones: a) sólo pueden ser fijadas por las instituciones estatales en calidad de autoridad legítima, b) son taxativas para toda la sociedad, para los gobernados

y para los gobernantes, c) realizarse con participación de los involucrados, d) ajustarse a la normatividad jurídica, y e) privilegiar el bien común. En este contexto, el término *política pública* suele referirse a las acciones del Estado, a sus relaciones con los demás miembros de la sociedad y al modo en que se ejerce el gobierno. Conviene anotar que desde mediados de 1980 se viene dando en el ámbito internacional una amplia controversia relacionada con el papel que se asigna al Estado en los regímenes neoliberales [7-12].

El curso de las políticas públicas se ha descrito como el producto de un proceso político complejo y dinámico que obedece a los intereses de los actores sociales, con frecuencia involucra eventos imprevisibles que rara vez ocurren de manera secuencial. Más que un proceso técnicamente dirigido, las políticas son el producto de múltiples maniobras dirigidas a controlar los recursos. Algunas son socialmente aceptables desde los valores democráticos, pero otras pueden ser ilícitas e inmorales. Prácticas como el soborno, el chantaje, el espionaje, el clientelismo, la difamación de los oponentes y la asignación amañada de contratos públicos, son ampliamente utilizadas en el mundo para controlar los recursos de interés común, aún en países que se precian ser democracias transparentes, como lo han puesto en evidencia WikiLeaks [13]. La corrupción, entendida como la cooptación del Estado y de los bienes públicos por parte de grupos privados, ha ampliado su repertorio y avanza a pasos agigantados en la medida en que se expande el modelo neoliberal, como se desprende de los informes anuales publicados por organismos internacionales [14-16]; también se ha propagado en el campo de la salud, asociada con la expansión

de los mercados de servicios, seguros, medicamentos y otros insumos [17]. Los informes insisten en la necesidad de fortalecer la transparencia, las veedurías sociales y la participación ciudadana en los procesos que involucren el interés público [18, 19], como requisitos para sostener la democracia y responder a los fines sociales del Estado.

A pesar de lo anterior, se considera que donde el contexto político es favorable, la formulación y puesta en marcha de las políticas es también susceptible de responder a técnicas administrativas dirigidas a garantizar la racionalidad de las decisiones, reducir la incertidumbre y asegurar los fundamentos del orden social. Desde la perspectiva filosófica de los Estados modernos influenciados por el racionalismo, se considera que los gobiernos no pueden obrar de forma caprichosa cuando formulan y ejecutan sus políticas y que deben sujetarse a los principios generales de la administración, el derecho y la ética pública. De todos modos, ninguna técnica administrativa garantizará el desarrollo exitoso de una política mientras ésta no logre el suficiente respaldo político. De ello se desprende que varias de las técnicas involucradas en la gestión de las políticas públicas se enfoquen en el manejo de los actores, de sus intereses y de su capacidad para influenciar las decisiones de manera explícita y transparente.

Política pública: Una definición operativa

No existe consenso sobre la definición de las políticas públicas ni sobre la manera de administrarlas [20-23]. En términos generales, las políticas públicas son dispositivos para el control social definidos por los sistemas políticos modernos con el propósito de regular un asunto de interés general y en particular la aplicación de los recursos. En las sociedades donde predominan los Estados de derecho, las políticas públicas pueden definirse como directrices obligatorias fijadas con el propósito de regular un asunto particular considerado de interés público, que de otra forma no se resolvería espontáneamente.

Expresiones formales de una política pública

Desde la perspectiva técnica, las políticas públicas son sistemas complejos de decisión y control que, en la práctica, se expresan de cuatro formas complementarias:

- Dispositivos jurídicos;
- dispositivos administrativos;
- dispositivos de control ideológico y;
- mecanismos contractuales (contratos, acuerdos y tratados sobre asuntos públicos).

Desde 1990 la banca internacional ha impulsado el término *gobernanza* como un estilo de gestión de lo público; esta noción limita las funciones del Estado a la ejecución de actividades técnicas relacionadas con el mantenimiento del orden social requerido para la operación de los mercados.

Disposiciones legales y jurídicas

Las normas constitucionales, leyes, decretos y demás normativas de Estados actúan como dispositivos de control social para asegurar la legitimidad y sostenibilidad de la política y promover su articulación con el sistema jurídico. En los Estados de derecho, toda política pública debe respaldarse en la normatividad jurídica del país. En tal sentido, al formular una política pública puede ser necesario definir también normas específicas que aseguren su coherencia con el sistema jurídico y soporten su legalidad. La juridicidad de la política puede ser indispensable para garantizar su legitimidad, pero por sí misma es insuficiente para asegurar los resultados. Las disposiciones que garanticen la coherencias jurídica son aún más importantes en los casos en que las políticas afecten los derechos de las personas y cuando contemplen sanciones para los infractores.

Dispositivos administrativos

La puesta en marcha de una política pública puede ser un proceso particularmente complejo, que difícilmente logrará los fines previstos si no se apoya en un sistema administrativo apropiado [21]. El componente administrativo de una política pública se refiere al conjunto de mecanismos y procedimientos técnicos desarrollados para poner en marcha la directriz, que reduzcan la incertidumbre de los resultados y aseguren el éxito. Dichos mecanismos son la planificación y el soporte burocrático.

Los sistemas de planificación como herramientas de gestión

En la práctica, las políticas públicas se expresan en los planes, programas y proyectos dirigidos directa o indirectamente por el Estado, donde el contenido de la directriz se despliega de forma detallada y sistemática. Los planes nacionales y sectoriales de desarrollo, los proyectos estatales y los programas de gobierno son mecanismos importantes para la puesta en marcha de políticas públicas y constituyen factores críticos de su éxito. De lo anterior se concluye la importancia de adoptar un modelo apropiado de planificación que soporte la gestión de la política y que defina como mínimo los siguientes elementos nucleares de la directriz:

- Los objetivos o resultados esperados;
- las estrategias para lograrlos;
- los recursos humanos, técnicos y financieros necesarios;
- los criterios de seguimiento y evaluación.

Para la planificación de la salud se han propuesto múltiples enfoques. Algunos hacen énfasis en las técnicas y métodos [24, 25]; otros al estilo o la forma como se toman las decisiones en la organización, diferenciando los modelos autocráticos de los participativos y concertados [26]. Conviene precisar que el éxito de la planificación no depende de uno u otro modelo teórico, sino de articular los recursos y las voluntades, organizándolas de la mejor manera posible alrededor de una intencionalidad. El mejor modelo de planificación permitirá al grupo integrar sus esfuerzos y actuar ordenadamente en la dirección prevista con el menor esfuerzo y el máximo provecho. La literatura revela que ningún modelo es por sí mismo mejor que otro, y que el resultado depende más bien de la capacidad de liderazgo, del clima generado en la institución y del respaldo obtenido desde el entorno.

Entre los enfoques de planificación aplicados en salud se destacan:

El enfoque normativo tradicional: considera la planificación como un esquema de decisiones basado en reglas y principios fijos que toda la organización deben cumplir. Los planes de las dependencias se formulan adaptando objetivos, metas y estrategias definidas por la alta dirección. Este enfoque se apoya en matrices que las dependencias van llenando y que al final consolidarán el plan global. Se ha criticado el carácter mecánico, conservador y rígido de estos enfoques y del desconocimiento de los contextos. Estos enfoques de planificación suelen ser ampliamente utilizado en varios países para controlar las inversiones y asegurar el cumplimiento de metas mínimas.

El enfoque sistémico: es un enfoque holístico; considera la realidad como una totalidad integrada por componentes diferentes que deben definirse e intervenir desde la perspectiva del todo. Los sistemas de salud se consideran sistemas complejos, que deben analizarse e intervenir integralmente y donde el éxito de las intervenciones radica en controlar las interacciones entre sus componentes. Desde este enfoque existen técnicas cuali y cuantitativas que modelan las situaciones para descubrir las mejores opciones para influenciar su desempeño [27, 28]. La rigurosidad de las técnicas y conceptos del enfoque sistémico limitan sin embargo su aplicación al ámbito de grupos de expertos.

La planificación estratégica situacional (PES): considera que las situaciones sociales son complejas, cambiantes, inciertas y sólo parcialmente controlables. Los planes estratégicos se formulan con dos fines: anticipar una visión posible del futuro y servir de derrotero para organizar las acciones que permitan intervenir. Este enfoque supone que las decisiones deben basarse en un buen análisis de la situación y que de allí se derivan propuestas de acción inteligentes, ágiles y creativas. El análisis de la situación implica dar cuenta como mínimo de tres elementos: a) el problema que constituirá el cen-

tro de los esfuerzos, b) sus causas y c) sus consecuencias. Existen dos vías para hacer un análisis de la situación: una global y otra específica. La primera consiste en abordar una situación general (problemática o macroproblema) y luego descomponerla en problemas específicos organizados según su prioridad; esta es la forma que enfrentan con frecuencia los gobiernos territoriales, es más compleja y demanda mayores esfuerzos; pero a largo plazo puede ser la que asegure resultados mejores y sostenibles. La otra vía consiste en centrar los esfuerzos en situaciones concretas (problemas específicos) y resolverlas progresivamente; esta vía permite controlar problemas coyunturales y ofrece resultados parciales visibles a corto plazo, pero no siempre garantiza la efectividad, eficiencia o sostenibilidad de las intervenciones.

En su propuesta de Planificación Estratégica Situacional, Matus desarrolló un modelo de alta dirección (Método Altadir de Planificación Popular – MAPP)[26] aplicable a planes de gobierno y con un fuerte componente de participación social. Comprende tres momentos [29]:

- Un momento explicativo: Análisis y valoración de una situación de interés común, donde los actores involucrados confrontan sus perspectivas e intereses.
- Un momento político/estratégico destinado a definir por consenso la situación–objetivo y a decidir sobre las acciones posibles más convenientes.
- Un tercer momento operativo donde se toman decisiones sobre recursos, responsabilidades y procedimiento

Los enfoques de gestión por proyectos: desde 1980 se han propuesto enfoques dirigidos a problemas específicos cuya solución se administra bajo la forma de proyectos. Con fines prácticos, un proyecto es un conjunto articulado y detallado de supuestos, decisiones y recursos interrelacionados y coordinados hacia un objetivo específico. Se considera que deben tener un objeto específico, temporalidad definida, dependencia de los planes, flexibilidad, creatividad, singularidad e integridad (consistencia interna). Varios enfoques de gestión por proyectos, entre ellos el de Marco Lógico [30,31] (conocido también como Administración de proyectos orientada por objetivos ZOPP), coinciden con los postulados del MAPP, particularmente en la necesidad de partir de una buena formulación del problema y de fortalecer la participación de los involucrados [32, 33]. La gestión por proyectos es útil en aspectos específicos de una política pública, pero no sustituye a la planificación y, por el contrario, puede fraccionar los esfuerzos si no existe un buen plan articulador.

El soporte burocrático, requisito para la aplicación de la política: se refiere a la previsión y puesta en marcha de las instancias organizativas responsables de

aplicar la política y velar por su desarrollo. Consiste en prever las condiciones de operación de la política, entre otras: instituciones o agentes a cargo de su implementación, actividades deben realizarse; recurso humano y técnico requerido; cómo se financiará, quién y cómo velará por su cumplimiento. Según el modelo de gestión del país, el soporte burocrático puede estar a cargo del Estado, de agentes privados que actúen para el Estado o de agentes comunitarios. Cada una opción da lugar a procesos diferentes de gestión cuyos resultados son controversiales. En el caso de la salud, la privatización de los servicios ha fortalecido las industrias de aseguramiento, medicamentos e insumos médicos, también aumentó el gasto de bolsillo, generó barreras de acceso y el incremento en los costos de operación [34-39]. A la luz de estos debates, no puede aceptarse a priori que la gestión privada es mejor que la estatal (o viceversa) sin las evidencias disponibles y sopesar los riesgos de la decisión en términos del interés público. Cuando la implementación de la política esté a cargo de agentes privados, los actos administrativos de delegación deberán garantizar que se privilegien los fines sociales del Estado y el bien común por encima de los intereses particulares de quien asume la función.

Dispositivos de control ideológico

Para asegurar que la política se cumpla exitosamente no bastan las normas jurídicas o dispositivos administrativos. Es necesario que la directriz sea conocida, aceptada y adoptada por los actores sociales. Ello puede lograrse mediante dispositivos de control ideológico y básicamente de la educación y la propaganda.

La educación como dispositivo de control social

La educación es el proceso mediante el cual una sociedad forma y moldea el comportamiento de sus integrantes; en tal sentido, constituye un potente dispositivo de control social que se presenta de diferentes formas: la educación *formal* o escolarizada y la educación *informal*; adicionalmente algunos autores hablan de educación *no formal* para referirse a programas de capacitación no conducentes a título académico.

La educación informal

Comprende un conjunto de procesos sociales incorporados a las cotidianidad que nos forman desde la niñez reforzando comportamientos aceptables por el grupo y sancionando aquellos que no encajan dentro de los valores vigentes; este proceso de adaptación y cambio continúa a lo largo de toda la vida, si bien ocurre gracias a mecanismos variados que pueden ser diferentes a los que se dan en la infancia [40], y aseguran que las personas se vayan ajustando a las exigencias sociales. El reconocimiento de que las personas siguen aprendiendo continuamente, ha dado lugar a enfoques y desarrollos

pedagógicos orientados a la formación de los adultos en ámbitos sociales no institucionalizados. Los avances en pedagogía han evidenciado que la información por sí misma no es suficiente para cambiar los comportamientos de la gente de forma sostenible y es necesario aplicar otras estrategias. Estas modalidades de educación (formal, no formal e informal) pueden constituir herramientas claves para el éxito de una política pública, y será necesario contar con el apoyo de expertos al momento de diseñar las estrategias pedagógicas pertinentes.

La propaganda

Se refiere al conjunto de mensajes que buscan influir en el sistema de valores de las personas y modificar su conducta. Se define como una forma intencional y sistemática de persuasión con fines ideológicos, políticos o comerciales, con el intento de influir en las opiniones, emociones, actitudes y acciones de los grupos de destinatarios específicos mediante la transmisión controlada de información (basada o no en hechos reales) principalmente a través de medios masivos y directos [41]; la propaganda se considera un poderoso mecanismo de control social y político. En el caso de las políticas públicas, la propaganda involucra acciones realizadas por actores políticos con el fin de impulsar la adhesión a un sistema de normas y asegurar su aprobación y cumplimiento por la población. Históricamente la propaganda ha estado marcada por tergiversaciones, por el fortalecimiento de prejuicios y por llamamientos a actuar de forma apasionada e irreflexiva; por tal razón suele considerarse como falsa, engañosa y maliciosa; sin embargo, tal como ocurre con otros dispositivos políticos, la propaganda no es por sí misma buena ni mala pues depende tanto de los fines que se persiguen como de la manera como se realiza. Algunos enfoques han propuesto que el objetivo de la propaganda no es informar sino convencer y que en tal sentido no debe sujetarse a la verdad sino persuadir y lograr el control de un comportamiento del sujeto. En el caso de las políticas públicas la propaganda debe sujetarse a los principios jurídicos y éticos del país, en particular a la veracidad, la oportunidad, la imparcialidad y el respeto a las personas. Adicionalmente, al diseñar el sistema de propaganda para poner en marcha la política, se considerarán los aspectos técnicos relacionados con el resultado esperado, las poblaciones objeto, los mensajes considerado más apropiado y los mejores medios para lograrlo.

A diferencia de la propaganda que busca cambiar las creencias y valores de la gente, la publicidad se ha desarrollado en el contexto del mercado, donde se entiende como el conjunto de acciones dirigidas al público sobre un producto o servicio a través de los medios de comunicación para motivarlo hacia el consumo. Las técnicas desarrolladas por la publicidad se han aplicado también al cambio de valores y a la adhesión de la gente a ciertos

esquemas de comportamiento; por esta razón algunos autores consideran que no hay una diferencia sustancial entre la propaganda y la publicidad. En todo caso, modificar los comportamientos de las personas no es algo sencillo; esto lo saben bien los expertos en propaganda y publicidad, áreas donde se han logrado desarrollos tecnológicos importantes y con frecuencia altamente especializados. Por tanto deberá preverse la participación de expertos en estas áreas al momento de diseñar las estrategias para poner en marcha la política.

Los tratados, acuerdos y contratos como instrumentos de gestión de lo público

Estos tres tipos de dispositivos han predominado en los Estados capitalistas de corte keynesiano y también en los Estados socialistas. Actualmente, y en seguimiento de los principios de la Modernidad, siguen siendo aplicados por la mayoría de los países democráticos. Sin embargo, desde 1980 se viene imponiendo un nuevo modelo de gestión pública que es objeto de controversia. En los países con influencia neoliberal, el Estado se retrae de los asuntos públicos y las decisiones políticas relacionadas de interés colectivo vienen siendo definidas por los grupos económicos más poderosos mediante prácticas, tratados y acuerdos comerciales que se imponen a los gobiernos y los particulares. En estos países el Estado pierde protagonismo como responsable de los asuntos públicos, la normatividad se debilita, excepto en lo contractual, los mecanismos administrativos derivan hacia la gerencia de utilidades económicas, la propaganda se centra en la publicidad de bienes y servicios y los derechos ciudadanos se convierten en derechos del consumidor que cada persona resuelve con un proveedor privado mediante contrato. En el marco del modelo económico y social impulsado por las corrientes neoliberales, la gestión de los asuntos públicos cambia notablemente; el Estado no se considera responsable directo de las necesidades de las personas, quienes se obligan a establecer contratos con proveedoras privadas de bienes y servicios en salud, educación, agua potable, energía, comunicaciones, seguridad, etc. Las empresas responsables de las necesidades de sus usuarios se obligan a respetar los derechos mientras se mantenga el pago. En este contexto la noción de derechos ciudadanos se debilita para dar lugar a lo que algunos autores denominan “derechos programáticos” cuya legitimidad se considera supeditada a la capacidad de pago de las personas [42, 43].

La expansión del modelo neoliberal en la administración de los asuntos públicos dio origen a la *nueva gestión pública* (New Public Management - NPM)[44-46] que propone resolver los problemas sociales en los mercados y cuyos efectos en la salud han sido objeto de profundos cuestionamientos [47-57]. Formalmente el NPM propone, entre otros principios: a) adoptar para la gestión de lo público los principios del mercado, b)

separar los aspectos políticos de los administrativos, c) restaurar el poder de los individuos sobre el Estado, d) descentralizar las instituciones estatales y fomentar la delegación de competencias, e) reducir las jerarquías, f) centrar la administración en la generación de recursos y utilidades, y g) re enderezar el Estado hasta llevarlo a sus proporciones óptimas.

De todos modos, en países que delegaron en el sector privado la gestión de un servicio o un bien público, se deberá velar porque los contratos garanticen el cumplimiento de los fines sociales del Estado y aseguren los intereses públicos por encima de los intereses de los agentes privados. En la medida en que la política involucre la gestión de agentes privados será necesario fortalecer mecanismos ágiles y efectivos de interventoría, contraloría y veeduría social.

Tipos de políticas públicas

Las políticas públicas pueden calificarse según la intencionalidad predominante, en las siguientes categorías no excluyentes entre sí:

Políticas promotoras

Se aplica a aquellas directrices que promueven un tipo específico de actuación considerado conveniente para resolver problemas de interés público. Ejemplo: la promoción de la lactancia materna, del buen trato en la escuela, de la separación de basuras en la fuente, de las buenas prácticas, de las veedurías sociales, o algún tipo particular de consumo (medicamentos, actividad física). Las políticas promotoras suelen apoyarse en dispositivos ideológicos (propaganda, educación, información masiva). Estas estrategias pueden ser insuficientes para lograr el cambio deseado, pues los individuos no son completamente libres para asumir sus decisiones; por ello es necesario realizar intervenciones complementarias modificando el entorno de las personas, apoyando el cambio de comportamiento con acceso a los recursos necesarios, creando incentivos y poniendo en marcha medidas administrativas o jurídicas [3].

Políticas protectoras de bienes considerados de interés público

Protegen a un sector de la sociedad frente a una amenaza previamente detectada; ejemplo: protección de grupos en condiciones de riesgo, protección de los derechos a la salud, la vida, la honra, la libertad y la propiedad, protección de la industria nacional, protección del consumidor, protección de los bienes patrimoniales, de las reservas naturales, y de los bienes públicos en general, materiales o inmateriales. El éxito de estas políticas puede depender de la capacidad del Estado para neutralizar la fuente de amenaza; esto no siempre es sencillo cuan-

do la amenaza proviene de grupos militar, económica o políticamente fuertes. Las políticas protectoras de un bien público pueden ser particularmente controversiales y conflictivas. La clave para enfrentar el conflicto está en el grado de respaldo político, jurídico y social que pueda lograr el grupo interesado. La política puede respaldarse en los fundamentos jurídicos y éticos, en principios constitucionales y en consensos internacionales. La gestión de estas políticas involucra medidas de legitimación jurídica, implantación de mecanismos efectivos de vigilancia y control, dispositivos sancionatorios, procesos administrativos, acciones educativas y desarrollo de investigaciones sobre el problema y las formas de enfrentarlo. En ocasiones la clave puede radicar en la movilización social por la defensa del derecho amenazado, hecho considerado legítimo en la mayoría de las democracias.

Políticas reguladoras de intereses en conflicto

Estas políticas enfrentan conflictos donde hay intereses divergentes pero presumiblemente legítimos frente a un asunto de interés público; ejemplo: Políticas de precios, de fijación de impuestos, de propiedad intelectual, de reordenamiento urbano. En este caso la política debe ajustarse a principios de justicia y equidad. Estas políticas demandan una cuidadosa fundamentación ética y jurídica y su gestión comprende la aplicación de diferentes estrategias: estudios de impacto potencial, técnicas de negociación, formulación de reglas claras y transparentes, y puesta en marcha de mecanismos efectivos de vigilancia, control y sanción para los infractores.

Políticas reparadoras de un daño

Pretenden revertir los efectos de un daño considerado de interés público; por ejemplo: Inclusión social de desplazados y refugiados, indemnizaciones por perjuicios y reparación de víctimas. La gestión de estas políticas puede demandar estrategias complementarias: desarrollo de una normatividad que legitime la reparación; previsión de mecanismos administrativos de gestión de recursos para el resarcimiento y la re-socialización de los afectados, y la definición de instancias de control. Adicionalmente incluirán para evitar nuevas apariciones del daño y dispositivos para prevenir y sancionar acciones potencialmente lesivas para el bien común: sanciones económicas, publicidad dirigida a visibilizar el daño, medidas policivas y otros mecanismos de sanción social. Estas políticas demandan también el desarrollo de una adecuada fundamentación jurídica, educación y sistemas de vigilancia dirigidos a detectar y controlar oportunamente la amenaza.

Políticas sancionadoras

Pretenden desestimular un tipo de comportamiento o práctica contraria a los intereses públicos y corregir el desequilibrio producido por la vulneración de la norma;

ejemplo: políticas anti-corrupción, control de la conducción bajo los efectos del licor, o medidas contra la violencia doméstica. La sanción puede considerarse un acto necesario pero no deseado, en el sentido de que se le aplica para asegurar la norma cuando no se ha logrado evitar la infracción por otros medios. La política puede incluir mecanismos jurídicos sancionatorios de la infracción como la reclusión o la multa; sin embargo existen también mecanismos de sanción social que juegan un papel importante el control de las infracciones, como las expresiones de rechazo manifestadas como reacción ante ciertos comportamientos considerados contrarios a los valores. La sanción social puede contribuir a prevenir las infracciones a la norma; sin embargo, suele ser el producto de otros mecanismos de control social más que la causa de cambios en la escala de valores del grupo. Debido a la influencia de la educación, la propaganda y los medios de comunicación, las personas van adaptando sus valores a la ideología vigente y actúan con base en estereotipos y prejuicios. En tal sentido la sanción social puede ser débil frente las infracciones e inclusive convertirse en un mecanismo de injusticia o exclusión. De lo anterior se concluye la importancia de administrar con cuidado este tipo de prácticas, previendo su impacto sobre el resto de los valores vigentes.

Análisis de políticas públicas

Una política pública es un dispositivo político complejo y dinámico que involucra múltiples esquemas de decisión (figura 1). Al analizar una política deberá darse cuenta, como mínimo, de los siguientes elementos [58].

El contenido: da cuenta de la norma, su objeto (manera de definir el problema), sus principios, su objetivo y sus estrategias. Se centra en los aspectos formales y suele apoyarse en técnicas de análisis del discurso; resalta los aspectos más relevantes de la directriz, sus inconsistencias y sus vacíos. El problema con los análisis formales de una política es que sus contenidos explícitos no siempre coinciden con la situación real; en tal sentido, los analistas deben tener un criterio externo de referencia que permita valorar los enunciados de la política.

Los actores involucrados: es importante dar cuenta de las personas, grupos e instituciones involucrados tanto en el problema como en la solución. Particular interés reviste el análisis de los actores participantes en la formulación y aplicación de la política. El análisis incluye una caracterización de los involucrados, sus necesidades, intereses, mecanismos de organización, interacciones y su capacidad política para influenciar la decisión.

El contexto: da cuenta de las condiciones sociales, económicas, culturales y administrativas en que se genera el problema y se formula la política.

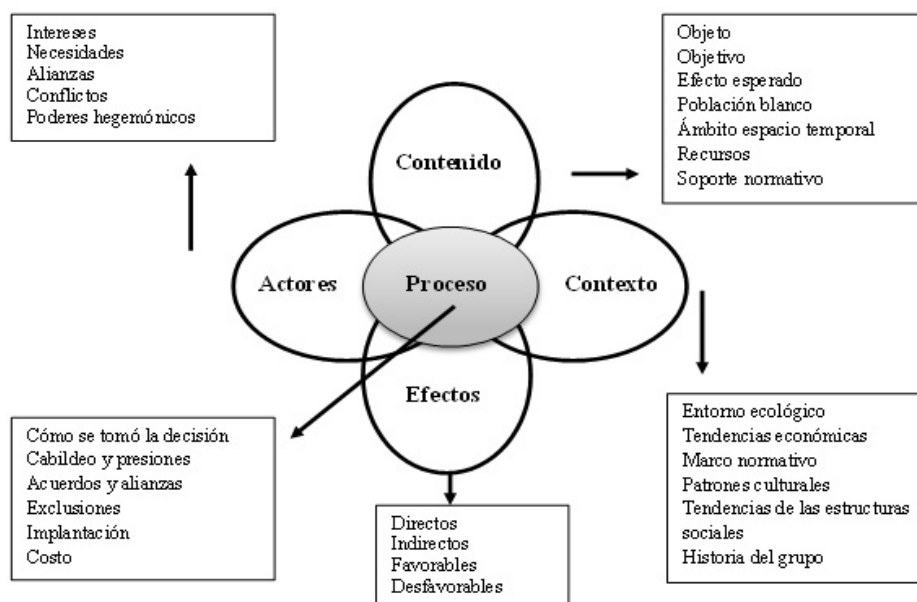


Figura 1. Elementos involucrados en el análisis de una política pública

El proceso: se centra en la forma como se desarrolló la política desde la construcción del problema hasta la evaluación de sus efectos. Se interesa por aspectos como la participación, la transparencia, la solución de conflictos, las estrategias utilizadas por los involucrados para imponer sus intereses y el papel asumido por los actores.

Los resultados: se enfoca en los efectos, favorables y desfavorables, generados por la política sobre el problema (resultados directos) y sobre otros sectores (resultados indirectos). Al analizar el impacto es necesario demostrar que los cambios obedecen a la política y no a otra condición; no siempre es posible en la medida en que los problemas suelen responder a dinámicas complejas.

Formulación de una política pública

Los problemas sociales llegan a la agenda política por diferentes vías, no siempre predecibles ni gobernables. En ocasiones se vuelven asuntos públicos por un proceso acumulativo de presiones, tensiones e insatisfacciones previas que redundan en la estabilidad del sistema político y demandan solución por los grupos en el poder; otras surgen como resultado de procesos coyunturales que captan el interés público; también puede ocurrir que ya exista una política pública pero nuevas condiciones afecten a los grupos y demandan ajustes. En todos los casos, para desencadenar la formulación de la política, la situación debe ser percibida como problema por los políticos y tomadores de decisiones [59]; lograr que asuman

el problema como propio y decidan resolverlo por la vía de una política pública no siempre es una tarea sencilla. La figura 2 presenta los principales procesos involucrados en la formulación de una política pública.

Desde una perspectiva técnica, la formulación de una política pública puede involucrar las siguientes acciones, estrechamente relacionadas entre sí:

Formulación y visibilización del problema como asunto de interés público

Es uno de los componentes más complejos del proceso pues involucra múltiples situaciones, actores e intereses relacionados entre sí de forma incierta. Entre las condiciones que influyen en el posicionamiento de un asunto en la agenda pública están: a) los intereses particulares de los gobernantes, b) los intereses de los grupos económicos, políticos y sociales capaces de presionar sobre los gobiernos, c) las presiones que ejercen los organismos internacionales, y d) Los medios de comunicación [60]. Durante el proceso de reconocimiento y valoración de una problemática como prioritario, cada uno de estos grupos aplicará los recursos a su alcance para imponer sus intereses en la decisión, mediante técnicas de presión no siempre son conocidas por los demás actores, ni susceptibles de manejo técnico. Uno de los recursos más importantes es el acceso y control de los medios de comunicación [61]. Como resultado de este complejo proceso, el grupo con mayor poder decidirá no solamente cuáles problemas incluir en la agenda sino también la forma de interpretarlos y presentarlos públicamente. Los

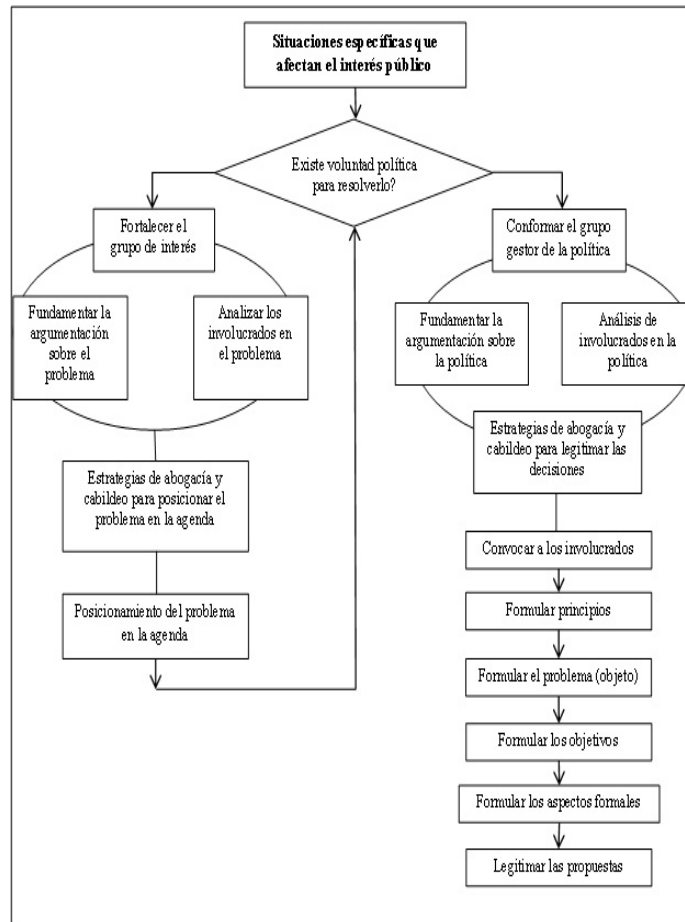


Figura 2 Procesos involucrados en la formulación de una política pública

demás grupos interesados pueden también afectar la decisión utilizando los mecanismos pertinentes: abogacía, cabildeo, difusión de evidencias, propaganda y movilización social.

El posicionamiento del problema en la agenda no ocurre de forma pasiva ni al azar; en la práctica suele ser el producto de un grupo de interés que logra influenciar a decisores y cuyo éxito está ligado a su grado de organización, su disponibilidad de recursos y sus nexos con el aparato político. Es necesario considerar que los gobiernos no representan un interés homogéneo y que en ocasiones son el espacio de confluencia de diferentes grupos de poder inspirados por intereses en conflicto. La legitimidad de los gobiernos puede ser variable, al igual que su capacidad para controlar las agendas. Al impulso de los modelos neoliberales, la soberanía de los Estados se viene limitando a marcos cada vez más restringidos impuestos por la banca internacional y los tratados comerciales. En resumen, los núcleos de poder y los reales tomadores de decisiones no siempre están en el gobierno y esto debe quedar claro para los demás actores sociales al momento de diseñar sus estrategias.

La capacidad de un grupo de interés para llegar a la agenda política e influenciar las decisiones puede depender de las siguientes acciones:

Fundamentación de la argumentación

Implica recopilar y sistematizar la información sobre la situación que se pretende regular, precisando: a) su definición en términos operativos que sean susceptibles de intervención, b) sus causas; c) sus consecuencias; d) su tendencia; e) su impacto social, político y económico; y f) su significado para la opinión pública. Durante esta fase es particularmente importante buscar, revisar, valorar e interpretar la evidencia, entendida como la mejor información encontrada entre las fuentes disponibles [62]. En relación con las políticas públicas en salud la literatura ha acuñado el concepto de *salud pública basada en la evidencia*, entendida como el desarrollo, implementación y evaluación de intervenciones para promover y proteger la salud mediante la aplicación de los principios del razonamiento científico [63, 64]. La revisión de la evidencia debe cubrir de manera ordenada y exhaustiva la información científica, el saber popular

y el conocimiento del grupo con base en sus experiencias [65, 66]. La argumentación deberá considerar que el dato por sí mismo no da cuenta de la situación si no ha sido apropiadamente valorado desde perspectivas técnicas (validez, confiabilidad, vigencia) y morales (según los códigos éticos, jurídicos y culturales). El enfoque de *políticas basadas en la evidencia* ha sido objeto de un intenso debate; sus críticos han cuestionado la inconveniencia de extrapolar al ámbito de las ciencias sociales una noción de evidencia que presenta dificultades aún en las ciencias naturales; por otra parte la brecha entre la gestión del conocimiento y el policymaking ha sido ampliamente estudiada. Los estudios sugieren que la gestión del conocimiento puede optimizar las decisiones políticas; sin embargo este proceso no ocurre mecánicamente y está relacionado con múltiples condiciones, los contextos políticos, las características y estereotipos de los actores y el grado de interacción entre los académicos y los políticos [59, 67-69].

Análisis de involucrados

El término *análisis de involucrados* (denominado por algunos *mapeo de actores*), se refiere a la caracterización de los agentes sociales actual y potencialmente afectados por la situación e interesados en los resultados de la política [70]. Los involucrados constituyen un grupo heterogéneo y dinámico que incluye a las personas e instituciones afectadas por el problema, a los interesados en mantener o en cambiar la situación y a quienes pudieran influir sobre la decisión: sectores de la población, gremios, grupos económicos, académicos, organismos internacionales, partidos políticos, funcionarios públicos, gobernantes y medios de comunicación. Cada uno de ellos puede tener su propia visión del problema, desde sus intereses particulares. El análisis de involucrados se refiere a la identificación temprana, sistemática y permanente, de los intereses que se entrecruzan en relación con el problema y con las posibles soluciones y a la valoración de las fuerzas resultantes de esta interacción [71]. Es fundamental tener en cuenta a todas las personas y agencias interesadas, en el problema y en las posibles soluciones, caracterizando la función que asume dicho actor, sus intereses, potencialidades y limitaciones y por último, las implicaciones de su papel para el proyecto. Desde una perspectiva el análisis de involucrados comprende tres grupos de acciones complementarias: a) identificación y caracterización de los involucrados, b) valoración de su capacidad de influencia y c) definición de estrategias dirigidas a incorporarlos al proceso de solución [72]. Un buen análisis de involucrados debe aportar información suficiente y útil para formular estrategias específicas de cabildeo dirigidas a cada audiencia según sus características. Un análisis superficial de

los involucrados puede llevar a desconocer la fuerza de actores que finalmente terminarán imponiendo sus intereses. Existen múltiples técnicas que facilitan el análisis de involucrados. La idea no consiste solo en documentar los análisis sino en utilizar esta información para definir las estrategias de cabildeo más apropiadas.

Diseño de estrategias de abogacía (advocacy) y cabildeo (lobby).

En apartes anteriores se ha insistido en que las políticas públicas son el resultado de procesos de interacción social donde los grupos con mayor poder imponen su voluntad. Desde el Renacimiento, Maquiavelo puso en evidencia el amplio repertorio de estrategias utilizadas por los políticos para conseguir y mantenerse en el poder, entre las cuales se incluyen: manipulación, mentira, trampa, engaño, traición, chantaje, intimidación y hasta homicidio. Los medios de comunicación han evidenciado que estas prácticas siguen aplicándose en la actualidad en diferentes países, y que forman parte de las agendas secretas de los gobiernos, aún de aquellos que se precian como democráticos [13]. Frente a estas prácticas se levantan los principios éticos y jurídicos de los Estados Modernos, que son defendidos desde los acuerdos y agencias internacionales [73]. Dichos principios asumen que la participación de los ciudadanos y los grupos de interés debe ser transparente y ajustarse estrictamente a los fundamentos jurídicos y éticos que rigen para los Estados democráticos de derecho.

Entre las modalidades de participación en políticas públicas se destacan:

La *abogacía* definida como el proceso dirigido a influenciar los actores sociales para obtener su respaldo en una decisión política.

El término *cabildeo* suele aplicarse a una forma de abogacía realizada directamente sobre los gobernantes y legisladores por un grupo encargado específicamente de esta actividad; se define como la actividad sistemática de persuasión realizada sobre personas o instituciones con poder de decisión o presión en un campo de la vida social, para asegurar su apoyo a cierto tipo de argumentos o puntos de vista en torno a un asunto controversial.

Entre las formas de abogacía compatibles con los lineamientos éticos de agencias internacionales y los principios de los Estados de derecho, figuran:

- Estrategias de medios: comunicados a la opinión pública, ruedas de prensa, programas informativos de radio y TV, publicidad y propaganda;
- movilización social: marchas y manifestaciones públicas;
- actos académicos de debate, análisis y difusión de argumentos y evidencias;

- alianzas según los resultados del análisis de involucrados;
- cabildeo directo.

El cabildeo se ha desarrollado desde fines de 1970 impulsado por grupos de activistas, organizaciones sin ánimo de lucro y por empresas privadas en defensa de sus intereses. Desde mediados de 1990 el cabildeo ha venido configurando un área profesional especializada y en algunos casos una industria de la intermediación [74].

Ambos procesos, abogacía y cabildeo, son particularmente delicados desde la ética pública, y sus métodos y alcances son materia de preocupación y debate internacional, particularmente en relación con la capacidad de algunos grupos de imponer su voluntad por cualquier medio, cooptar el Estado en defensa de intereses minoritarios y restringir los intereses públicos [73, 75, 76].

La abogacía y el cabildeo tienen riesgos políticos y su éxito se relaciona con la claridad del objetivo que se persigue, la legitimidad de los principios que las fundamentan, su coherencia interna y su consistencia con otras acciones y la inteligencia de sus métodos. Estos procesos de abogacía y cabildeo dependerán también del grado de compromiso, la imagen ante la opinión pública y el liderazgo de los grupos de interés.

Se ha destacado la mediación como una forma particular de incidir en las políticas. Mientras la abogacía y el cabildeo persiguen los intereses propios de los actores, la mediación se asume neutral frente a dos o más posiciones antagónicas. En la medida en que el mediador no toma partido facilita el acercamiento entre los actores. La neutralidad no implica ausencia de criterios, principios o valores por parte del mediador; la claridad, legitimidad y firmeza de los principios constituyen la clave del éxito de la mediación.

Definición del objeto de la política

Teóricamente, las políticas públicas deben orientarse hacia problemas de interés público. El objeto de una política se percibe como problema y será objeto de regulación. Formular el objeto de la política implica definir y caracterizar una situación desde la perspectiva del bien común, expresándola como el problema de un grupo que afecta simultáneamente los intereses de los demás y en tal sentido se considera de interés público. Formalmente el objeto de la política puede expresarse como un problema existente o como una necesidad no resuelta.

Precisar el problema no es fácil. La dificultad radica en que los problemas no existen por sí mismos, sino cuando las personas valoran una situación como contraria a sus intereses y la califican de problema. Los seres humanos van configurando intencionalidades o intereses desde sus condiciones biológicas, su historia personal y sus interacciones sociales; en la vida diaria van valoran-

do sus experiencias a la luz de estos intereses y aquellas que chocan con ellos se valoran como problemas. En tal sentido, un problema es la distancia entre la forma como las personas experimentan una situación y la forma como esperan que ocurra. La clave para juzgar una situación como problema radica en los intereses de quienes lo valoran. Valoramos como problema aquello que no encaja en nuestras intencionalidades y la importancia de los problemas es proporcional a la magnitud de nuestros intereses. La diversidad de experiencias e intereses hace que se tenga una valoración diferente de los problemas. Por consiguiente, la caracterización y valoración de los problemas tiene un componente subjetivo esencial que surgirá inevitablemente en los procesos de formulación de la política.

Formular “el objeto” de las políticas implica definir el problema que justifica la intervención y que articula los componentes de la directriz. Las políticas públicas tienen sentido en la medida en que contribuyan a resolver problemas de interés público. Por esto no puede esperarse mucho de una política que no haya precisado adecuadamente su objeto; En varios países de la región con frecuencia se piensa en aplicar soluciones aún antes de comprender la situación que se quiere regular.

No es fácil hacer converger los intereses y requerimientos de la población en un planteamiento uniforme. Diferentes enfoques administrativos han propuesto modelos y técnicas para analizar y formular problemas [77]; algunas podrían ser importantes para definir el asunto de interés público que será objeto de intervención. El *enfoque de marco lógico*, un método extendido en América latina para administrar proyectos, propone técnicas relativamente sencillas para formular y caracterizar operativamente un problema. Es claro que una política pública es algo más que un proyecto; sin embargo, cuando el contexto lo permite, la formulación de una política puede administrarse como tal, y en las técnicas administrativas tradicionales pueden ser de gran ayuda.

La formulación técnica de una situación como problema de interés público implica varias acciones complementarias:

- *La caracterización y valoración de la problemática general en que se inscribe.* Un buen análisis debe dar cuenta del comportamiento y manifestaciones de la problemática en los últimos años. El análisis de la problemática implica descomponerla en problemas específicos que pudieran analizarse y evaluarse más fácilmente;
- *la selección de los problemas específicos que serán objeto de interés para la política.* Aunque existan recursos, la política no puede dispersar sus esfuerzos. Es necesario realizar priorizaciones que concentren los esfuerzos;

- *el análisis etiológico del problema.* Explican por qué se está produciendo el problema. Comprende la identificación, caracterización y valoración de las causas del problema y de sus consecuencias para los involucrados.

La formulación técnica del problema debe fundamentarse en una buena evaluación crítica de la información disponible, tanto en la literatura publicada como en las experiencias de los actores.

Definición de los principios y fundamentos de la intervención

Legitimidad: se refiere al respaldo social con que cuenta la directriz y se relaciona con el poder para lograr obediencia sin necesidad de recurrir a la intimidación o coerción. Desde la concepción moderna, las políticas no deben fundamentarse en la violencia ni la arbitrariedad, sino en razonamientos que den sentido y viabilidad a la directriz. En los Estados de Derecho, la legitimidad de una política se fundamenta en su coherencia con la plataforma jurídica y con los valores propios de la organización social.

La formulación de una política pública implica asegurar su legitimidad. Será necesario definir los *principios de la intervención*, que son enunciados explícitos de tipo jurídico, moral y técnico que revisten de legitimidad la directriz y le otorgan el carácter de norma obligatoria. Contar con principios que orienten la decisión es particularmente importante al momento de resolver problemas complejos que sean objeto de debate.

En relación con la salud, los organismos internacionales [78, 79] han propuesto algunos objetivos que constituyen principios de toda política pública:

- Reducir las desigualdades de salud;
- mejorar el estado de salud;
- mejorar la respuesta del sistema de salud a las legítimas expectativas de la población;
- proteger a las personas de un modo equitativo de las consecuencias financieras derivadas del cuidado de la salud

Formulación de los objetivos de la política

Una política pública debe tener objetivos bien definidos. Estos son la expresión anticipada de los resultados esperados y suelen formularse como una situación futura favorable y observable, donde el problema se ha despojado de su carga negativa; algunos objetivos pueden cuantificarse en el tiempo y reciben el nombre de metas.

Existen diferentes enfoques para la formulación de objetivos [32]. Un error frecuente consiste en confundir el resultado esperado (el qué) con el medio para lograr-

lo (el cómo). Esta confusión suele afectar la efectividad de las intervenciones desviando la atención hacia los esfuerzos más que a los productos; por ejemplo, el objetivo de una política de salud debería ser el mejoramiento en una condición o indicador de salud, más que el aumento en coberturas de aseguramiento o el consumo de servicios médicos; éstos últimos pueden ser importantes como medios, pero no como fines y su realización no garantiza por sí misma que mejore la salud.

Formulación de las estrategias

Luego de los objetivos, la política debe definir la forma de alcanzarlos. Para esto existen múltiples formas; algunas más efectivas, más simples, más seguras o menos costosas. Al examinar las diferentes alternativas es posible identificar alguna que parezca más ventajosa que las demás porque garantiza los resultados mejores con el mínimo de pérdidas. Una estrategia es aquel principio de acción que ofrezca la máxima ventaja frente al objetivo previsto. La selección de las estrategias no es un acto mecánico, sino el producto de un análisis inteligente; se deberán comparar sistemáticamente varias alternativas antes de seleccionar la opción estratégica, sopesando los resultados, los esfuerzos y los daños potenciales. A este respecto es importante revisar quiénes, cómo y cuándo han aplicado las estrategias y qué resultados han obtenido con ellas.

Las estrategias son medios y no fines, pierden su valor si se les separa del objetivo. No tiene sentido diseñar estrategias sin definir previamente los objetivos. Formalmente las estrategias pueden expresarse como esquemas generales de acción dirigidas de manera específica a lograr un resultado; adicionalmente, deben ser viables, factibles, evaluables y legítimas; deberán incorporarse de manera explícita en la política. Algunos autores proponen expresar las estrategias como gerundios, para enfatizar su carácter de medios [72]; por ej.: *Fortaleciendo* la capacidad investigativa de las universidades..., *desarrollando* un sistema de información..., *redistribuyendo* el sistema de impuestos... Como líneas generales de acción, no se espera que las estrategias se describan de forma detallada; esto se hará durante la fase de planeación, al descomponerlas en unidades de acción más simples como procesos, procedimientos, actividades y acciones. Los objetivos y las estrategias constituyen el núcleo de la política.

Definición de los aspectos formales y operativos

Definidos los objetivos y las estrategias, será necesario definir los mecanismos jurídicos y administrativos requeridos para ponerla en marcha. Estos varían y dependen de las características de la política y de sus componentes; incluyen los siguientes:

Proyectos jurídicos y legales: implica gestionar proyectos de ley, decretos u otras normativas. No todas las disposiciones de la política deben asumir la forma de norma jurídica, pero esta figura puede ser indispensable cuando la directriz afecta normas previas, particularmente en materia de recursos o derechos y prerrogativas de algunos actores, cuando entre ellos se presentan intereses en conflicto, o cuando un gobierno quiere convertir sus programas y directrices (políticas de gobierno) en políticas permanentes (políticas de Estado).

Planes, programas y proyectos: los planes de desarrollo constituyen un excelente medio para poner en marcha políticas públicas, con la ventaja de que pueden articular esfuerzos y resolver sinérgicamente problemáticas aisladas. Las políticas y sus estrategias deberán soportarse adecuadamente en el plan. Más que duplicar procesos generando planes paralelos que fragmentan la gestión, los responsables de la política pública podrían aprovechar y fortalecer los sistemas de planificación existentes. Al interior de los planes pueden definirse programas y proyectos que desarrollen los contenidos operativos de la política, precisando: actividades; metas; recursos; competencias y responsabilidades; ámbitos de aplicación; periodicidad; y sistemas de monitoreo y evaluación.

Dispositivos de vigilancia y control: en la medida en que diferentes actores participen en la ejecución de la política y tengan responsabilidades, será necesarios sistemas de vigilancia y control que garanticen el cumplimiento de la directriz y la protección del interés público, en el marco de los fines sociales del Estado. En cada país pueden existir diferentes opciones para garantizar el cumplimiento de las políticas; en todo caso, las veedurías ciudadanas y los sistemas de rendición de cuentas (accountability) constituyen herramientas propias de la democracia que deberían fortalecerse [80]. Adicionalmente debe preverse la efectividad de medidas anticorrupción que aseguren la transparencia y legalidad de las acciones involucradas en el desarrollo de la política; entre ellas el fortalecimiento institucional y administrativo de las agencias estatales de control: fiscalías, contralorías, personerías y defensorías del pueblo.

Referencias

- 1 Ewalt J, editor. Theories of governance and new public management: Links to understanding welfare policy implementation. [internet]. Newark: 2001. [acceso 23 de noviembre de 2011]. Disponible en: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/ASPA/UNPAN000563.pdf>.
- 2 Lasswell H. La orientación hacia las políticas. En: Porrúa MÁ, editor. El estudio de las políticas públicas. México; 1995. p. 79-104.
- 3 Parsons W. Políticas Públicas: Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas. México: FLACSO; 2007.

- 4 Ham C, Hill MJ. The policy process in the modern capitalist state. 2.ª ed. New York: Harvester Wheatsheaf; 1993.
- 5 Hill M. The Policy Process in the Modern State. New York: Prentice Hill; 1997.
- 6 Vargas A. Notas sobre el estado y las políticas públicas. Bogotá: Almudena Editores; 2000.
- 7 Howlett M. Policy Instruments, Policy Styles, and Policy Implementation: National Approaches to Theories of Instrument Choice. Policy Studies Journal 1991; 19(2):1-21.
- 8 Laurence J, O'Toole Jr. Research on Policy Implementation: Assessment and Prospects. J Public Adm Res Theory 2000; 10(2): 263-288.
- 9 Matland RE. Synthesizing the implementation literature: The ambiguity-conflict model of policy implementation. Journal of public administration research and theory 1995; 5(2): 145-174.
- 10 O'Toole LJ, Montjoy RS. Interorganizational Policy Implementation: A Theoretical Perspective. Public Administration Review. 1984; 44(6): 491-503.
- 11 Smith TB. The policy implementation process. Policy Sciences 1973; 4(2): 197-209.
- 12 Start D, Hovland I. Herramientas para el Impacto en las Políticas Públicas: Manual para Investigadores. Londres: Investigación y Política para Programas de Desarrollo, Instituto de Desarrollo en Países Extranjeros; 2004.
- 13 WikiLeaks [internet]. [acceso 18 de febrero de 2012]. Disponible en: <http://wikileaks.org/>.
- 14 Transparency International. Informe Global de la Corrupción 2009 [internet]. Cambridge: Cambridge University Press; 2009. [acceso 16 de febrero de 2012]. Disponible en: <http://www.transparency.org/publications/gcr>.
- 15 Transparency International. Informe Global de la Corrupción 2001 [internet]. Berlyn; 2001. [acceso 16 de febrero de 2012]. Disponible en: http://www.transparency.org/publications/gcr/gcr_2001#download.
- 16 World Audit. The 2011 corruption rankings for 180 countries in the World Democracy Audit [internet]. [acceso 16 de febrero de 2012]. Disponible en: <http://www.worldaudit.org/corruption.htm>.
- 17 Transparency International. Global corruption report 2006 [internet]. London; 2006 [acceso 16 de febrero de 2012]. Disponible en: <http://www.anticorruzione.it/Portals/altocommissario/Documents/Altro/rapporto%202006%20sulla%20corruzione%20globale.pdf>.
- 18 Nussbaum D. Corruption in health: what every policymaker should know [internet]. Berlin: Transparency International; 2006 [acceso 16 de febrero de 2012]. Disponible en: www.transparency.org/content/download/6729/40507/file/CMRB-Nussbaum.pdf.
- 19 Tanzi V. Corruption Around the World: Causes, Consequences, Scope, and Cures. International Monetary Fund 1998;45(4):559-594.
- 20 Latin America and Caribbean Regional Health Sector Reform Initiative. Policy Toolkit for Strengthening Health Sector Reform [internet]. [acceso 17 de febrero de 2012]. Disponible en: <http://info.worldbank.org/etools/docs/library/48545/RD1.PDF.pdf>.
- 21 Organización Mundial de la Salud. Un Marco Para Políticas, Estrategias y Planes Nacionales de Salud [internet]. [acceso 16 de febrero de 2012]. Disponible en: http://new.paho.org/hq/dmdocuments/2010/NHStrategies_WHOconsultation_spa.pdf.
- 22 Ramió C. Teoría de la Organización y Administración Pública. Madrid: Editorial Tecnos; 2002.

- 23 Walt G, Shiffman J, Schneider H, Murray SF, Brugha R, Gilson L. 'Doing' health policy analysis: methodological and conceptual reflections and challenges. *Health Policy and Planning*. 2008; 23(5): 308-317.
- 24 Eagar K, Garrett P, Lin V. *Health Planning: Australian Perspectives*. Melbourne: Allen & Unwin; 2001.
- 25 Green A. *An Introduction to Health Planning in Developing Countries*. 2.^a ed: Oxford Medical Publications, Oxford University Press; 1999.
- 26 Matus C. *Método Altadir de Planificación Popular*. Buenos Aires: Lugar Editorial, Colección Salud Colectiva; 2007.
- 27 Leleur S. *Systemic Planning: Principles and Methodology for Planning in a Complex World*. 2.^a ed. Copenhagen: Polyteknisk Forlag; 2008.
- 28 Navarro V. A Systems Approach to Health Planning. *Health Serv Res* 1969 Summer; 4(2): 96-111.
- 29 Jefatura de Gabinete de Ministros, Secretaría para la Modernización del Estado. *Documentos Conceptuales. Planificación Estratégica Situacional*. Buenos Aires.
- 30 USAID. *The Logical Framework* [internet]. [acceso 18 de febrero de 2012]. Disponible en: http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/PNA-B1452.pdf.
- 31 European Commission. *Project Cycle Management Guidelines*. Bruselas: European Cooperation Office; 2004.
- 32 Gómez R, Velásquez W, Rodríguez F, Yepes C, Lopera J, Martínez O, *et al*. *Manual de Gestión de Proyectos*. Medellín: Universidad de Antioquia; 2009.
- 33 Camacho H, Cámara L, Cascante R, Sainz H. *El Enfoque del marco lógico: 10 casos prácticos. Cuaderno para la identificación y diseño de proyectos de desarrollo*. Madrid: Fundación Cideal - Acciones de Desarrollo y Cooperación; 2001.
- 34 Angell M. Privatizing health care is not the answer: lessons from the United States. *Canadian Medical Association Journal*. 2008; 179(9): 916-919.
- 35 Daskalova N, Tomev L, Ivanova V, Nikolova A, Naydenova Z, Trakieva D. Health care reforms and privatization – Social and economic consequences: case of Bulgaria: Institute for social and trade union research; 2005.
- 36 Homedes N, Ugalde A. Privatización de los servicios de salud: las experiencias de Chile y Costa Rica. *Gac Sanit* 2002; 16(1): 54-62
- 37 Podgorsak EB. Privatization is not an answer to health care access problems, increased public funding is. *Curr Oncol* 2009; 16(2): 2-3.
- 38 Rachli M. *Privatized Health Care Won't Deliver*: Wellesley Institute, Advancing Urban Health. Commissioned Policy Research; 2007.
- 39 Waitzkin H, Jasso Aguilar R, Iriart C. Privatization of Health Services in Less Developed Countries: An Empirical Response to the Proposals of the World Bank and Wharton School. *Int J Health Serv* 2007; 37(2): 205-27
- 40 Van Duijvenvoorde ACK, Zanolie K, Rombouts S, Raijmakers M, Crone EA. Evaluating the Negative or Valuing the Positive? Neural Mechanisms Supporting Feedback-Based Learning across Development. *The Journal of Neuroscience* 2008; 28(38): 9495-9503.
- 41 Nelson RA. *A Chronology and Glossary of Propaganda in the United States*. Westport, CT: Greenwood Press; 1996.
- 42 Haque MS. *Global Rise Of Neoliberal State And Its Impact On Citizenship: Experiences In Developing Nations*. *Asian Journal of Social Science* 2008; 36:11-34
- 43 The Bretton Woods Project. *The World Bank and the State: A recipe for change?* [internet]. [acceso 18 de febrero de 2012]. Disponible en: <http://www.brettonwoodsproject.org/art.shtml?x=16242>.
- 44 Andrisani PJ, Hakim S, Savas ES. *The New Public Management: Lessons from Innovating Governors and Mayors*. Norwell: Kluwer Academic Publishers; 2002.
- 45 Savas ES. *Privatization and Public Private Partnerships*. New York: Chatham House Publishers; 2000.
- 46 Osborne D, Gaebler T. *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*. New York: Addison Wesley Publishing; 1992.
- 47 Does the IMF constrain health spending in poor countries? Evidence and an agenda for action [internet]. Washington: Center for Global Development; 2007 [acceso 18 de febrero de 2012]. Disponible en: http://www.cgdev.org/doc/IMF/IMF_Report.pdf.
- 48 Arbeláez M, Gaviria M, Franco A, Restrepo R, Hincapié D, Blas E. Tuberculosis control and managed competition in Colombia. *Int J Health Plann Manage* 2004; 19 Suppl 1: S25-43.
- 49 Banerji D. A fundamental shift in the approach to international health by WHO, UNICEF, and the World Bank: instances of the practice of "intellectual fascism" and totalitarianism in some Asian countries. *Int J Health Serv* 1999; 29(2): 227-259.
- 50 Cornia GA, Jolly R, Stewart F, Unicef. *Adjustment with a Human Face: Protecting the Vulnerable and Promoting Growth*. Oxford: Clarendon Press; 1987.
- 51 Friedman EA. *An action plan to prevent brain drain: building equitable health systems in Africa*. Boston: Physicians for Human Rights. Boston: Physicians for Human Rights; 2004.
- 52 Kim JY, Millen J, Irwin A, Gershman J. *Dying for growth: global inequality and the health of the poor*. Monroe, Maine: Common Courage Press; 2000.
- 53 Kroeger A, Ordoñez Gonzalez J, Aviña A. Malaria control reinvented: health sector reform and strategy development in Colombia. *Trop Med Int Health* 2002; 7(5): 450-458.
- 54 Murray M, King G. The Effects of International Monetary Fund Loans on Health Outcomes. *PLoS Med* 2008; 5(7):e162.
- 55 Navarro V. The world situation and WHO. *The Lancet* 2004; 363(9417): 1321-1323.
- 56 Navarro V. What we mean by social determinants of health. *International Journal of Health Services*. 2009; 39(3): 423-441.
- 57 Stuckler D, King LP, Basu S. International Monetary Fund Programs and Tuberculosis Outcomes in Post-Communist Countries. *PLoS Med* 2008; 5(7): e143.
- 58 Roth Deubel A. *Políticas Públicas: Formulación, implementación y evaluación*. Bogotá: Ediciones Auroras; 2007.
- 59 Walt G. *Health policy: an introduction to process and power*. Johannesburg: Witwatersrand University Press; 1994.
- 60 Lewis JM, Considine M. Medicine, economics and agenda-setting. *Social Science & Medicine* 1999; 48(3): 393-405.
- 61 Dearing JW, Rogers EM. *Agenda-Setting*. Thousand Oaks, CA: Sage Publications, Inc; 1996.
- 62 Rychetnik L, Hawe P, Waters E, Barratt A, Frommer M. A glossary for evidence based public health. *J Epidemiol Community Health* 2004; 58(7): 538-545.
- 63 Ross B, Baker EA, Leet TL, Gillespie KN. *Evidence Based Public Health*. New York: Oxford University Press; 2003.
- 64 Sutcliffe S, Court J. *A Toolkit for Progressive Policymakers in Developing Countries*. London: Research and Policy in Development. Overseas Development Institute's Research and Policy in Development; 2006.

- 65 Fafard P. Evidence and Healthy Public Policy: Insights from Health and Political Sciences, National Collaborating Centre for Healthy Public Policy [internet] Canadian Policy Research Projects; 2008 [acceso el 16 de febrero de 2012]. Disponible en: http://www.cprn.org/documents/50036_EN.pdf.
- 66 Rychetnik L, Frommer M, Hawe P, Shiell A. Criteria for evaluating evidence on public health interventions. *J Epidemiol Community Health* 2002; 56(2): 119-127.
- 67 Bronfman M, Langer A, Trostle J. De la investigación en salud a la política: La difícil traducción. México, D.F.: Editorial El Manual Moderno, Instituto Nacional de Salud Pública; 2000.
- 68 Davis P, Howden Chapman P. Translating research findings into health policy. *Soc Sci Med*. 1996; 43(5): 865-872.
- 69 Gómez RD, Orozco DA, Rodríguez FL, Velásquez W. Políticas públicas y salud: relación entre investigación y decisión. *Rev. Fac. Nac. Salud Pública* 2006; 24(2): 105-118.
- 70 WWF Standards of Conservation Project and Programme Management. Cross-Cutting Tool Stakeholder Analysis [internet]. [acceso 18 de febrero de 2012]. Disponible en: http://assets.panda.org/downloads/1_1_stakeholder_analysis_11_01_05.pdf.
- 71 Schmeer K. Stakeholder Analysis Guidelines. [internet]. [acceso 18 de febrero de 2012]. Disponible en: http://www.eestum.eu/voorbeelden/Stakeholders_analysis_guidelines.pdf.
- 72 Gómez RD, Yepes CE, Rodríguez FL, Roldán P, Velásquez W, Martínez O, *et al*. Manual de gestión de Proyectos. Medellín: Universidad de Antioquia; 2009.
- 73 Organization for Economic Cooperation and Development. Principles for managing ethics in the public service [internet]: PUMA Policy Brief; 1998 [acceso 18 de febrero de 2012]. Disponible en: <http://www.oecd.org/dataoecd/60/13/1899138.pdf>.
- 74 Bonilla C. Las Tres Fases del Cabildeo [internet]. [acceso 18 de febrero de 2012]. Disponible en: http://www.infosol.com.mx/espacio/cont/investigacion/tres_fases.html.
- 75 Habermas J. Historia y crítica de la opinión pública. Barcelona: Editorial Gustavo Gili; 1981.
- 76 Saint D, Thompson F. Public ethics and governance: standards and practices in comparative perspective: Elsevier, Research in Public Policy Analysis and Management Volumen 14; 2006.
- 77 Foro Nacional de Juventud. Marco para Iniciativas de Políticas Públicas Propuestas de Jóvenes a favor de la Juventud Hondureña. Documento Preliminar [internet]. Tegucigalpa: Foro Nacional de Juventud [acceso 18 de febrero de 2012]. Disponible en: <http://www.bvs.hn/bva/fulltext/PoliticaspUBLICAS.pdf>.
- 78 Organización Mundial de la Salud (OMS). Comisión sobre los determinantes sociales de la Salud. Subsanan las desigualdades en una generación [internet]: OMS; 2009 [acceso 18 de febrero de 2012]. Disponible en: http://whqlibdoc.who.int/publications/2009/9789243563701_spa.pdf.
- 79 World Health Organization. Reducing health inequities through action on the social determinants of health. Document A62/9. Sixty-Second World Health Assembly [internet]. [acceso 18 de febrero de 2012]. Disponible en: http://apps.who.int/gb/ebwha/pdf_files/A62/A62_R14-en.pdf.
- 80 Center for Democracy and Governance. Promoting transparency and accountability: USAID's Anti-corruption experience [internet]. Washington; 2000. [acceso 18 de febrero de 2012]. Disponible en: http://www.usaid.gov/our_work/democracy_and_governance/publications/pdfs/pnact740.pdf.