

OBSERVATORIO DE POLÍTICAS PÚBLICAS EN SALUD UNIVERSIDAD DE CHILE: EXPERIENCIA LOCAL DE CONTROL SOCIAL EN POLÍTICAS PÚBLICAS

OBSERVATORY ON PUBLIC HEALTH POLICIES: LOCAL EXPERIENCES OF SOCIAL CONTROL IN PUBLIC POLICIES

RESUMEN

Los Observatorios de Políticas Públicas en Salud son organismos dedicados al monitoreo, seguimiento y evaluación de sistemas y políticas públicas, a través de revisión analítica de proyectos y/o estrategias establecidas a nivel nacional. En la Universidad de Chile, el Observatorio de Políticas Públicas en Salud (OPPS) se conforma el año 2011 al alero de las movilizaciones estudiantiles de la Facultad de Medicina, donde se concluye que las universidades públicas deben aportar al control social en las políticas públicas de salud, a través de la deliberación y empoderamiento ciudadano. Con este horizonte, se conforma la organización y se establecen sus objetivos y orgánica.

El trabajo desarrollado hasta la fecha abarca cuatro ejes: 1) Revisión y análisis bibliográfico de políticas públicas de salud, 2) Formación en políticas y sistemas de salud, 3) Promoción del debate en torno a políticas públicas y 4) Articulación con actores del sector salud.

Dada su composición estudiantil, sus principales limitantes corresponden a la ausencia de formación crítica efectiva en los currículos de las carreras de la salud, y la sobrecarga académica de los estudiantes, que en el contexto de su carácter de actividad extracurricular, dificulta el cumplimiento de los objetivos.

La réplica y fortalecimiento de estas instancias requieren la participación de todos los actores de la comunidad universitaria, haciendo converger sus conocimientos, experiencias y perspectivas en torno a los temas estudiados. Además, su inclusión en la estructura institucional formalizaría el compromiso universitario con la formación estudiantil crítica, contribuyendo al debate nacional en políticas públicas.

Palabras clave: políticas públicas, participación comunitaria, control social, empoderamiento, estudiantes.

Trabajo recibido el 30 de junio 2016. Aceptado el 5 de octubre 2016.

Los autores declaran no tener conflicto de interés con respecto a la temática desarrollada. Las actividades del Observatorio de Políticas Públicas en Salud, han sido financiadas mayoritariamente por la Dirección de Asuntos Estudiantiles de la Facultad de Medicina, Universidad de Chile.

FRANCISCA CRISPI
JAVIERA MENAY
CRISTIÁN GONZÁLEZ
JUAN VILCHES

FERNANDA GONZÁLEZ
Estudiantes Facultad de
Medicina Universidad de Chile
francrispi@ug.uchile.cl

ABSTRACT

Observatories of Public Health Policy are organizations dedicated to monitoring, tracking, and evaluating health systems and public policies through an analytical review of established national projects and strategies. At the University of Chile, the Observatory of Public Health Policy (OPPS) was created in 2011, inspired by the student's movement in the Faculty of Medicine, on the basis of the idea that public universities must contribute to the social control of Public Health Policies through deliberation and citizen empowerment. Guided by this aim, the Organization was formed, along with its objectives and organizational structure.

To date, the Organization has focused on four areas: 1) Literature review and analysis of public health policies, 2) Training in Health Policy and Systems, 3) Promoting debate on public policies, and 4) Coordination with other actors in the health sector.

Given its student composition, the main limitations are the lack of effective training in critical thinking at the health schools in our country, and the academic overload of the students, which in the context of its extra-curricular character, hinders the fulfillment of its objectives.

Strengthening and replicating this kind of organizations requires the participation of all stakeholders in the university community, to permit the convergence of their diverse knowledge, experiences, and perspectives on the topics studied. In addition, its inclusion in the institutional structure would formalize the University's commitment to the critical formation of future health professionals, in order to contribute to the national debate in public policy.

Keywords: Public Policy, Community Participation, Social Control, Empowerment, Students.

INTRODUCCIÓN

Los Observatorios de Salud son organismos dedicados a la producción de información general, amplia e integral respecto a la situación de salud de una determinada población, desde una perspectiva descriptiva y analítica e involucrando a los determinantes sociales de la salud y sistemas sanitarios. Dentro de sus funciones encontramos la labor de vigilancia en salud, monitoreo de sistemas y políticas públicas, análisis, pronóstico, asesoría y reporte de los productos generados.¹

El monitoreo, seguimiento y evaluación en sistemas y políticas públicas se define como la revisión analítica de los proyectos y/o estrategias establecidos a nivel público para el mejoramiento de la salud de la población, a través de la revisión de sus principios, metodologías y resultados.² A partir de esta función surgen los Observatorios de Políticas Públicas en Salud, organizaciones caracterizadas por asumir este rol a través del trabajo interdisciplinario y coordinado con instituciones del área estudiada.³

Dentro de la experiencia internacional en estas organizaciones destaca el Observatorio Europeo de Sistemas y Políticas de Salud, el cual surge desde la asociación entre distintos organismos gubernamentales y no gubernamentales de países de la región europea, Banco Mundial y Organización Mundial de la Salud. Su principal propósito es apoyar y proponer formulación de políticas públicas en salud, basadas en la evidencia y análisis de los sistemas de atención de salud europeos.⁴ Otro ejemplo corresponde al Observatorio de Políticas Públicas y Salud, impulsado por profesionales de universidades de España, Colombia, Brasil, Venezuela y El Salvador, junto a la participación de la Organización Panamericana de la Salud.

En Chile, la experiencia gira en torno a la implementación de Observatorios de Salud, siendo el caso más emblemático el Observatorio Chileno de Salud Pública de la Escuela de Salud Pública de la Universidad de Chile.⁵ Las políticas públicas son tópicos abordados pero no exclusivos dentro del trabajo desarrollado por el organismo. Asimismo, se ha

registrado la existencia de Observatorios de Políticas Públicas en Salud que tratan temáticas particulares del campo, como es el caso del Observatorio de Políticas Públicas en VIH/SIDA y Derechos Humanos.⁶

Conformación del Observatorio de Políticas Públicas en Salud

En el contexto nacional de las movilizaciones estudiantiles por el derecho a la educación durante el año 2011, se desarrollaron una serie de discusiones en el estamento estudiantil de la Facultad de Medicina de la Universidad de Chile.

En estas discusiones, los estudiantes cuestionaron el rol que cumplen actualmente las universidades públicas, concluyendo que es necesario que las universidades aporten al control social de las políticas públicas en el país, tanto mediante la discusión y deliberación activa sobre las mismas, como a través del empoderamiento de la ciudadanía.

En función de cumplir este rol mencionado, se planteó la necesidad de crear un Observatorio de Políticas Públicas en Salud de la Universidad de Chile (OPPS). Inicialmente, éste se pensó como una instancia triestamental, en la cual la comunidad universitaria pudiese ser un ente fundamental en la política pública a nivel nacional.

Fue así como en septiembre de 2011 se convoca a la comunidad universitaria a la primera reunión abierta del grupo para dar inicio a su actividad. Asistieron 45 personas de la Facultad, en su mayoría estudiantes pertenecientes a gran parte de las ocho carreras impartidas en ella, visualizándose un amplio interés en la temática. Se plantearon objetivos para la organización (Tabla 1).

Sumado a ello, el grupo asistente definió la necesidad de contar con un nivel básico de formación en políticas públicas para desarrollar las actividades, proponiendo e implementando un curso de formación sobre el tema abierto a la comunidad universitaria.

Se contactó a la Escuela de Salud Pública de la Universidad de Chile (ESAPU) para solicitar apoyo en la etapa de formación. Los doctores Pedro Crocco y Josiane Bonnefoy, académicos de la ESAPU, coordinaron junto al OPPS una serie de sesiones formativas que abordaron las siguientes temáticas: Historia del Sistema de Salud Chileno, Análisis de Políticas Públicas en Salud, Política Real y Uso de evidencia en el análisis de las Políticas Públicas. Se seleccionó una serie de bibliografía para lectura previa a cada sesión. Las sesiones presentaron una sección expositiva, impartida por académicos de la ESAPU, y una sección de discusión.

Tabla 1.

Objetivos Observatorio Políticas Públicas en Salud Primera Sesión: Septiembre 2011	
<i>Objetivo General</i>	Lograr que la Facultad de Medicina de la Universidad de Chile tome un rol activo en las políticas públicas en salud y sea capaz de analizarlas, criticarlas para posteriormente incidir en ellas.
<i>Objetivos Específicos</i>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Capacitación de los miembros de la comisión en todo lo referente a: sistema de salud, políticas públicas en general y otros temas que sean necesarios como herramientas para el funcionamiento de la comisión. 2. Investigación por miembros de la comisión en los diferentes temas de salud estipulados por la misma. 3. Creación de insumos o instancias para informar en un principio al resto de la comunidad universitaria y posteriormente a la sociedad país, en general, sobre las políticas públicas en salud, buscando generar el diálogo y discusión respecto a éstas. 4. Mantener informada a la comunidad universitaria sobre los avances de la comisión. 5. Ser partícipe de la formación del profesional de salud logrando el desarrollo integral que éste debería poseer.

Figura 1.

Observatorio de Políticas Públicas en Salud Funcionamiento orgánico <i>Comisiones de trabajo</i>	
Formación	Talleres de Formación
	Cursos de Formación General
Investigación	Revisión y análisis de políticas públicas
Coyuntura	Revistas
	Foros
Comunicaciones	Página web y redes sociales

Con posterioridad a la etapa formativa, se reevaluaron los objetivos y se definió una orgánica y plan de trabajo. Los miembros del OPPS deciden iniciar su trabajo con la promoción del debate en la Facultad sobre una política pública particular. Se eligió como temática el Aborto Terapéutico, realizándose una Semana de Discusión y Debate en torno al tema en enero del año 2012. Las actividades contaron con participación masiva de la comunidad universitaria, y dieron en su conjunto inicio al trabajo del OPPS.

Es necesario destacar que pese a que en un principio la organización contó con participación de académicos de la Facultad, éstos no continuaron participando y el OPPS se mantuvo durante los años siguientes como una instancia meramente estudiantil.

Orgánica de trabajo

El OPPS no presenta jerarquía y se constituye como un espacio horizontal de construcción colectiva. Sin embargo, para lograr abarcar la profundidad y complejidad de los objetivos y temas trabajados, se definieron ejes de trabajo que a su vez asumen la coordinación de determinados proyectos. Estos ejes contaban con coordinación propia, además de existir un rol de coordinación general que velaba por su adecuado funcionamiento así como de la organización en su conjunto (por ejemplo, mantener la periodicidad de reuniones y cautelar el cumplimiento de las tareas convenidas).

Cabe señalar que dependiendo del momento académico del año, nivel de participación de sus miembros o número de proyectos en curso, la implementación de la estructura orgánica dispuesta en la Figura 1 tuvo un carácter tentativo y dinámico, adecuándose a las necesidades contingentes.

Actividades desarrolladas

El OPPS ha desarrollado desde su conformación diversas líneas de trabajo. Actualmente es posible sintetizar las iniciativas diseñadas, implementadas y evaluadas por la organización en cuatro ejes:

1. Investigación (*Revisión y análisis bibliográfico de políticas públicas*): Corresponde a un eje de trabajo que permite sentar las bases teóricas del tema que se propondrá a discusión dentro de la comunidad universitaria. Las políticas públicas a evaluar se agruparon según tópicos de interés del estamento estudiantil, los cuales se determinaron a través de una encuesta anual organizada por el OPPS para los estudiantes de pregrado. A modo general, los temas desarrollados hasta la fecha son Aborto Terapéutico y Sistema Previsional de Salud durante el año 2012, Atención Primaria en Salud en el año 2013 e Industria Farmacéutica y Alimentaria el año 2014.
2. Formación (sobre *Políticas públicas y sistemas de salud*): El eje formativo es sustancial en lo que respecta a la búsqueda de perfeccionamiento en las herramientas de descripción y análisis para las políticas públicas y sistemas estudiados. La formación en estas áreas implica para el equipo de trabajo y la comunidad estudiantil una mejora en el desempeño y la calidad de los productos obtenidos, y permite profundizar el interés académico en esta materia entre los estudiantes de pregrado. Bajo estas premisas, el Observatorio de Políticas Públicas en Salud desarrolló Jornadas de Formación Interna entre los años 2011 y 2014. Sumado a ello, el

- organismo gestionó e implementó durante cuatro semestres Cursos de Formación General para pregrado sobre políticas públicas en salud.
3. *Promoción del debate y posición en torno a políticas públicas en salud:* El debate y posición dentro de la comunidad universitaria constituye uno de los principales valores a promover por el OPPS, dado que contribuye a la búsqueda de control social por parte de la comunidad bajo la cual impactan las políticas públicas. El presente eje de trabajo se desarrolló a partir de la organización de Jornadas de Discusión abiertas a la comunidad universitaria, en torno a los tópicos de Aborto Terapéutico (2012), Sistema Previsional de Salud (2012), Atención Primaria en Salud (2013) y relación de la Industria Farmacéutica y Alimentaria con el gremio de salud (2014). Sumado a ello, el contexto electoral del año 2013 incentivó la organización de un ciclo de conversatorios en conjunto con la Escuela de Salud Pública de la Universidad de Chile, denominado “Conversando Salud: Presidenciales de cara a la Universidad”. Los temas tratados en éste corresponden a los programas presidenciales en el área de salud de los candidatos Marcel Claude, Marco Enríquez-Ominami, José Antonio Gómez y Andrés Velasco, incentivando la interacción de la comunidad universitaria con el candidato respectivo. Finalmente, el organismo elaboró una línea de revistas denominada *El OPPSservador*, con el propósito de socializar las principales reflexiones desarrolladas por el OPPS y sus miembros en torno a temas de contingencia o de interés académico, propiciando el debate dentro del estamento estudiantil. Se han publicado cuatro números entre los años 2014 y 2015.
 4. *Extensión y articulación con actores de sector salud:* El presente eje de trabajo se fundamenta en la necesidad identificada por el organismo de ex-

tender el trabajo desarrollado a actores sociales interesados en la temática, estableciendo redes de contacto que permitan aumentar el alcance de los tópicos tratados por el OPPS y nutrir su análisis con las visiones obtenidas de los trabajadores y usuarios del sector salud. El principal proyecto desarrollado en este eje corresponde a un ciclo de formación y discusión denominado “Escuela para la acción: por el derecho a la salud”, organizado durante el año 2013 en conjunto con el Centro de Estudios de la Federación de Estudiantes de la Universidad de Chile y la Fundación Creando Salud, participando en sus sesiones estudiantes de pre y posgrado, académicos, funcionarios, trabajadores y usuarios del sector salud.

DISCUSIÓN

El nacimiento de un Observatorio de Políticas Públicas deriva de la necesidad de contar con una herramienta de control local por parte de la comunidad, en sus diferentes niveles, en áreas que impactan y afectan significativamente su calidad de vida y bienestar general. El OPPS, desde su creación en 2011, ha tratado de impulsar varias instancias de información, formación, análisis y divulgación de diferentes problemáticas de importancia que atañen a la salud. Sin embargo, a lo largo de su desarrollo se han podido evidenciar puntos críticos que impiden o aminoran el impacto que estos proyectos pueden tener en el espacio público.

Luego de tres años de actividad regular de la comisión, el 2015 fue un momento de menor actividad, con mayores dificultades para continuar el trabajo del Observatorio. Se tienen en consideración una serie de circunstancias que han influido en su desarrollo, de las cuales destacamos las principales a continuación.

Actualmente, los currículos de las carreras del área de salud declaran dentro de sus perfiles de egreso la “formación crítica del estudiante”,⁷ pese a que en la práctica esta

competencia no se aborda de forma explícita dentro de sus asignaturas, y termina con un impacto mínimo en la formación.⁸ Tal situación se ejemplifica en el caso del perfil de egreso de la carrera de Medicina de la Universidad de Chile, el cual señala como compromiso: “*Razona crítica y reflexivamente sobre su quehacer y la profesión, ejerciéndola sobre la base del conocimiento actualizado*”.⁹ Sin embargo, las seis competencias formativas del dominio ético-social y las cuatro competencias del dominio salud pública carecen de mención explícita a la formación en contenido crítico y reflexivo sobre la situación de salud del país. Por ende, estas habilidades se generan principalmente en espacios como la experiencia del OPPS, permitiendo que parte de la formación declarada en el currículo quede al arbitrio de los factores que influyen positiva y negativamente en el correcto desarrollo de las actividades extracurriculares.

Uno de los principales factores con impacto negativo es la sobrecarga académica que presentan los estudiantes del área de la salud, una de las más altas en la Educación Superior. Siguiendo el ejemplo de Medicina, en su último informe de autoevaluación para su acreditación del 2007-2015 se menciona dentro del plan de mejora para el período “*Implementar medidas que conduzcan a incrementar el tiempo libre y mejorar calidad de vida (...)*”.¹⁰

Por otra parte, la composición únicamente estudiantil del espacio ha sido una limitación continua para su ejercicio, ya que no se ha logrado generar un espacio estable en el tiempo, donde se complementen las diferentes necesidades, propuestas y perspectivas desde la óptica universitaria. A lo largo del trabajo desarrollado, se ha hecho presente la necesidad de contar con el apoyo del resto de los estamentos universitarios para poder profundizar el diagnóstico y soluciones de los diferentes tópicos, así como también poder extender el trabajo del Observatorio a nivel nacional. La labor de *observador* de propuestas ministeriales y de otros tipos debiese tener asidero en el espacio académico, donde los diferentes trabajadores de la universidad colaborasen de forma permanente y con horario protegido en el desarrollo de ésta.

Por ende, actualmente constituye un desafío que las instituciones de Educación Superior, especialmente de carácter estatal, fortalezcan y potencien actividades que entreguen herramientas a los estudiantes para elaborar contenido crítico en salud. Sumado a esto, que este tipo de actividad y competencia se integre de manera real y efectiva dentro de las asignaturas que componen el currículo.

Una universidad que dice estar al servicio de la comunidad según visión y misión, debiese tener un rol más activo en la discusión de políticas públicas en los diferentes ámbitos del debate, así como contribuir a la formación de profesionales críticos que sean agentes de cambio en el intento constante de renovación de las diferentes problemáticas de la salud. Es necesario fortalecer espacios de discusión multidisciplinarios, junto con hacer un llamado de atención al resto de la comunidad universitaria para apoderarse de éstos, para que de manera democrática y participativa se pueda seguir contribuyendo desde el espacio institucional.

CONSIDERACIONES FINALES

El Observatorio de Políticas Públicas en Salud de la Universidad de Chile ha logrado una alta participación estudiantil en sus actividades, abarcando un espectro de temas amplio y orientado a fomentar la responsabilidad social en las políticas públicas. Ha trabajado con diversas organizaciones, cumpliendo la función de ampliar la discusión de políticas públicas entre ellas. Actualmente ha tenido dificultades en su funcionamiento. Dado lo expuesto, planteamos que la experiencia de conformación del OPPS ha sido un avance en la participación de la comunidad universitaria en Políticas Públicas. Esta experiencia podría ser replicable en otras disciplinas distintas a salud y a otras universidades.

AGRADECIMIENTOS

Los autores agradecen a todos los integrantes del Observatorio de Políticas Públicas en Salud, actuales y pasados, por su compromiso al desarrollo de la comisión.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

1. Gattini C. *Implementación de observatorios nacionales de salud: enfoque operacional y recomendaciones estratégicas*. Santiago, Chile: Oficina Representación de OPS/OMS; 2009.
2. Di Virgilio M, Solano R. *Monitoreo y evaluación de políticas, programas y proyectos sociales*. Buenos Aires: Fundación CIPPEC; 2012.
3. Organización Panamericana de la Salud. Observatorio de políticas para la prevención de enfermedades no transmisibles en Latinoamérica y El Caribe [en línea]. Washington: OPS; 2002 [citado el 15.11.2015]. Disponible en: <http://www.paho.org/carmen/wp-content/uploads/2012/06/Observatorio-de-politicas.pdf>.
4. Saltman RB, Duran A, Dubois HFW, eds. *Governing Public Hospitals: recent strategies and the movement toward institutional autonomy*. Brussels: European Observatory on Systems and Policies; 2011.
5. Gattini C, Arteaga O, Crocco P, Alfaro R, Bueno B, Cuadrado C, et al. Panorama y tendencias de la salud en Chile: revisión 2013 [en línea] Santiago: OCHISAP; 2014 [consultado el 10.11.2015]. Disponible en: <http://www.ochisap.cl/images/PanoramaSaludChile2013.pdf>
6. Fundación Savia (Chile). Observatorio de Políticas Públicas en VIH/SIDA y Derechos Humanos: Políticas de prevención del VIH/SIDA en Chile: informe 2011 [en línea]. Santiago: Fundación Savia; 2011 [consultado el 31.11.2015]. Disponible en: http://www.fundacionsavia.cl/media/uploads/docs/Prevenccion_2011.pdf.
7. Universidad de Chile. Facultad de Medicina. Departamento de Educación en Ciencias de la Salud. *Modelo Educativo*. Santiago: DECSA; 2012.
8. Parada M, Romero M, Moraga F. Perfiles de egreso de las carreras de Medicina en Chile. *Rev Med Chile*. 2015; 143:512-519.
9. Alarcón G. Un nuevo perfil de egreso en la Escuela de Medicina: cuál es el sentido. *Rev Hosp Clín Univ Chile*. 2013; 25:32 - 3.
10. Universidad de Chile. Facultad de Medicina. Escuela de Medicina. *Proceso de Autoevaluación para la acreditación de la carrera de medicina: informe de autoevaluación*. Santiago: Escuela de Medicina; 2008.