

■.....

Health Promotion and the Policy Process, Carole Clavier y Evelyne de Leeuw (eds.), fecha de impresión: 2013 / publicación online: enero de 2014, Oxford, Oxford University Press, 230 pp.

Por Teresa González Anaya, estudiante del doctorado en Políticas Públicas del CIDE

Tanto académicos como gobernantes reconocen la importancia que tiene desarrollar e implementar políticas de salud que ayuden a la población. Sin embargo, las editoras de este libro señalan que no existe un marco teórico y conceptual que haya sido desarrollado en el campo de la salud que permita poner la

teoría de política pública en práctica. *Health Promotion and the Policy Process* trata de analizar a profundidad determinadas teorías de ciencias políticas, política económica y sociología para enfocarlas en el ramo de salud. El libro argumenta que enfocarse en cómo se desarrollan las políticas públicas, hace posible desplazarse de la teoría a las estrategias prácticas.

En el capítulo introductorio del libro Cavier y Leeuw señalan que el objetivo de este libro es proveer a los promotores de salud herramientas y experiencias que los ayuden a incursionar al campo de la política pública. Estas herramientas fueron fundamentadas en las principales teorías del proceso de política pública para entender, evaluar y desarrollar acciones para la promoción de la salud. A lo largo de este capítulo se examina la naturaleza de la política pública, sus procesos y sus implicaciones para la promoción de la salud. Las autoras concluyen que los procesos de política pública son complejos e interactivos y por lo tanto requieren un análisis específico.

El segundo capítulo, titulado “Policy change theories in health promotion research: a review”, trata sobre la importancia de la política pública como tal y sus procesos en la promoción de la salud de la población. Leeuw y Breton explican cómo las diferentes teorías del proceso de política ayudan a comprender las acciones del gobierno. El argumento principal de este capítulo es que las teorías de políticas públicas y sus procesos pueden potencialmente convertirse en poderosas herramientas para la promoción de la salud. Los autores identifican a través de la revisión de la literatura cinco condiciones para alcanzar una investigación y práctica de la promoción de la salud más robusta y teórica. Los investigadores y profesionales de la promoción de la salud deben aceptar la complejidad del proceso de política, entender que se trata de un modelo cambiante y sus requerimientos en términos teóricos; los profesionales e investigadores en promoción de la salud y salud pública necesitan incluir de manera rigurosa las perspectivas teóricas de las políticas públicas; deben desarrollarse nuevas teorías de proceso de política para reflejar la amplia diversidad de sistemas políticos que existen; tener en cuenta que la teoría política es abstracta y difícil de entender; considerar que la existencia de fondos ayuda a financiar apropiadamente las investigaciones en política de salud.

El resto del libro se divide en dos secciones: la sección “Understanding policy”, con cuatro capítulos, tiene como objetivo analizar los procesos de política y realizar

los valores y principios de las políticas de salud; la sección “Making policy”, también con cuatro capítulos, se enfoca en experiencias de la vida real para explicar como se desarrollan e implementan las políticas públicas de salud.

En el capítulo tercero, Breton *et al.* realizaron un análisis del proceso que derivó en la adopción de la ley anti-tabaco en la provincia de Quebec en la década de 1990. Usaron como marco teórico la teoría “advocacy coalition” de Sabatier y la teoría “coalition building” de Lemieux; los autores explican cómo diferentes grupos de actores, incluyendo oficiales de salud, la industria del tabaco y medios de comunicación, interactúan para influir en las políticas públicas. Los autores analizan la complejidad de la interacción entre diferentes coaliciones y el impacto de los factores contextuales, como la crisis del contrabando de tabaco. El objetivo del capítulo es proveer un marco explicativo que englobe el proceso que precede al cambio de una política o que previene que cierta política sea cambiada.

El capítulo titulado “Policy change and the social determinants of health”, de Toba Bryant, adopta un enfoque político-económico. Conceptualiza las opciones de política pública como el resultado de diversas fuerzas, incluyendo el Estado, el mercado, la ideología política y el poder de las relaciones. Aplicando teorías del Estado de bienestar, el autor identifica la ideología neoliberal como el primer obstáculo para desarrollar políticas comprehensivas direccionadas a mejorar la promoción y las determinantes sociales de la salud. Usando a Canadá como caso de estudio para este capítulo, Bryant identifica y discute algunos de los apoyos y barreras para desarrollar políticas de salud. Un análisis político-económico como el que se realiza en este caso, resalta el papel de la ideología política en la modelación de opciones que tiene un gobierno para desarrollar políticas públicas.

El capítulo 5, de Potvin y Clavier titulado “Actor- network theory: the governance of intersectoral initiatives”, explora un tema recurrente en la investigación y práctica de promoción de la salud: actores de diferentes sectores, profesiones y organizaciones deben colaborar para llevar a cabo programas de promoción de la salud. Los autores utilizan la teoría de redes para describir cómo diferentes actores conforman los programas de promoción de salud y analizan las características de cómo interaccionan, cómo construyen entendimientos compartidos y cómo llegan a realizar una determinada acción de manera conjunta. El argumento de

Potvin y Clavier se basa en un análisis crítico de varios programas de promoción e iniciativas de salud en Canadá.

El sexto capítulo, de Leeuw *et al.*, titulado “Emerging theoretical frameworks for global health governance”, señala cómo la globalización influye en el desarrollo de políticas públicas de salud. La creciente interdependencia que se ha suscitado gracias a la globalización, nos obliga a considerar un tipo de “gobernanza” de salud global. Este capítulo presenta tres casos de estudio para ayudarnos a entender cómo la globalización afecta a las políticas públicas: El primer caso es el “Doha Declaration”, que trata sobre el acuerdo comercial y de propiedad intelectual para que países de bajos ingresos tengan acceso a determinadas medicinas consideradas como básicas; el segundo caso analiza la implementación del “Framework Convention on Tobacco Control” en islas del Pacífico; el último caso propone un enfoque diferente: hacer un cambio de investigación enfocada en mecanismos de gobernanza global a una investigación de políticas nacionales de salud global. Al finalizar el capítulo los autores concluyen que la salud global es una consecuencia natural de la evolución de un mundo que cada vez está más conectado.

David Hunter es el autor de “Getting knowledge on wicked problems in health promotion into action”. La preocupación central del autor en este artículo es la complejidad de poner en práctica lo que está en la teoría de políticas públicas de salud. Hunter relata la experiencia de Fuse, un centro de investigación en Reino Unido que estudia cómo las partes interesadas usan el conocimiento en promoción de salud para ponerlo en práctica en la implementación de políticas. El autor también describe su propia contribución en la Organización Mundial de la Salud. El capítulo concluye señalando que es necesaria la coproducción de conocimiento de investigadores, académicos y profesionistas y que este conocimiento debe incorporar un entendimiento más profundo de cómo se toman las decisiones en el contexto del proceso de política pública.

El capítulo 8, “Health policy networks: connecting the disconnected”, de Leeuw *et al.*, se enfoca en el desarrollo de políticas públicas de salud en una escala local y cómo reciben apoyo estos procesos. En este capítulo lo que hacen los autores es presentar un software interactivo que ellos mismos han desarrollado basándose en dos teorías: el análisis de redes y la teoría de las corrientes múltiples (*múl-*

triple streams theory) de Kingdon. Esta herramienta permite a los actores visualizar y fortalecer su posición entre redes en el área local.

El capítulo 9, “Action theory and policy analysis: The adept model”, de Alfred Rutten, Gelius y Abu-Omar, busca apoyar el proceso de políticas públicas en distintos niveles; utilizando como fundamento la teoría de acción, los autores estudian los determinantes de la acción individual (objetivos, recursos, restricciones y oportunidades) y las adaptaron al proceso de políticas públicas. Apoyándose en este marco teórico, los autores desarrollaron un modelo denominado Adept, que es un cuestionario cuantitativo designado para evaluar procesos, objetivos y resultados en el desarrollo e implementación de políticas públicas.

En el capítulo 10, Baum, Lawless y Williams hacen referencia a la política llamada “Salud en todas las políticas” (“Health in all policies”) del gobierno de Australia. El análisis de los autores se basa en tres enfoques teóricos principales: la teoría de las corrientes múltiples (*múltiple streams theory*) de Kingdon, teorías de cambio organizacional y teorías de sistemas. Combinar estas teorías según los autores nos permite identificar las estrategias que utilizaron los hacedores de políticas públicas para ganar y retener la atención de las partes interesadas. En este caso Baum, Lawless y Williams analizaron el proceso de cómo la política llamada “Salud en todas las políticas” pudo primero ponerse en la agenda de gobierno, y después cuáles fueron sus etapas de implementación. Este capítulo subraya circunstancias, oportunidades y obstáculos en la formulación e implementación de políticas públicas actuales.

Por último, en el capítulo 11 Leeuw y Clavier concluyen con una discusión sobre las contribuciones que el proceso de políticas públicas podrían hacer a la investigación y práctica del campo de la promoción de la salud. Las teorías, según las autoras, son importantes debido a que nos permiten analizar y entender los procesos y factores que intervienen en las políticas de salud en diferentes contextos. La teoría, sin embargo, también es práctica en un sentido más pragmático, puede utilizarse para construir herramientas que a su vez se usen tanto por los que estudian como por los que ponen en práctica las políticas públicas.

En este libro, las editoras Leeuw y Clavier tratan de responder la pregunta de cómo los procesos de política pública pueden ser tomados en cuenta en el estudio, investigación y práctica de la promoción de la salud. A lo largo de nueve ca-

pítulos ofrecen un enfoque diferente sobre cómo responder esta pregunta, dado que generalmente, para elaborar políticas públicas de salud, se pide la colaboración a personas que tengan cierta experiencia y estudios en políticas públicas, pero esta vez son los promotores de salud los que se inmiscuyen en el estudio de políticas públicas para generar políticas públicas de salud, dando un enfoque y una perspectiva diferentes de las que los expertos en política pública generalmente darían. Considero que esta experiencia es enriquecedora para ambos segmentos, tanto para los que trabajan desde el lado de las políticas públicas como para los que lo hacen del lado de la promoción de la salud y que este tipo de experiencias también podría aplicarse a otros campos de estudio donde son necesarias las políticas públicas que obtengan resultados alentadores. ☞