

LA ELABORACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS Y LA TOMA EN CUENTA DE SUS IMPACTOS EN LA SALUD



Damien CONTANDRIOPOULOS

Universidad de Montreal

Pierre-Gerlier FOREST

Santé Canada

André-Pierre CONTANDRIOPOULOS

Universidad de Montreal

Jean CRÊTE

Universidad Laval

Nicole DEDOBBELEER

Universidad de Montreal

Jean-Louis DENIS

Universidad de Montreal

Paul A. LAMARCHE

Universidad de Montreal

Tomar la salud en cuenta

- ✓ Existe un consenso mundial sobre el hecho que una mejora considerable en la salud de las poblaciones sería posible a través de la puesta en marcha de políticas de salud fundadas en los conocimientos científicos. Sin embargo, es la toma en cuenta del impacto en la salud del conjunto de las políticas públicas (por ejemplo a través del punto de vista de la *Health Impact Assessment* - HIA) que de más en más ésta es vista como un medio de mejora de la salud de las poblaciones.

Una tendencia europea

- ✓ Desde ya hace algunos años, numerosos países europeos y particularmente el Reino Unido al igual que la Comunidad Europea y la OMS pusieron en marcha enfoques de análisis prospectivos del impacto de las políticas públicas en la salud. Efectivamente, se hace cada vez más evidente que numerosas políticas fuera del campo tradicional de la salud tienen un impacto mayor en la salud de las poblaciones. A tal punto que el comisario europeo de la salud afirmaba recientemente :«*Ya ha llegado el tiempo para la salud de estar al centro de la elaboración de políticas de la UE* » (Byrne 2004 p. 13).

Y sus límites...

- ✓ **En cambio y a pesar de este entusiasmo internacional por la HIA numerosos problemas teóricos y metodológicos permanecen. En Canadá, la voluntad política de poner en obra y de institucionalizar los procedimientos de análisis prospectivos del impacto de las políticas en la salud es ambiguo, y los modelos para llegar a cumplirlos están mal definidos. Sin embargo, una de las condiciones de éxito del alcance de los objetivos de la HIA en Canadá derivan de la capacidad de integrar de manera realista la HIA al interior del proceso real de elaboración de las políticas.**

Los orígenes de la HIA



- ✓ *« A pesar de la idea que la salud pública está influenciada por diversas políticas sociales y económicas, no es nuevo el reencuentro en estos dos últimos siglos de una nueva forma de pensar que ha aparecido. Efectivamente, esta nueva forma de pensar que adoptan cada vez más los organismos de gran importancia como lo es la Organización Mundial de la Salud - OMS - como también la "United Kingdom National Health Services – NHS) la cual señala que se debe considerar explícitamente la cuestión de la salud al momento de determinar todas las políticas públicas». (Krieger y al. 2003 p. 659)*

Una definición de la HIA



- ✓ *«[HIA es] una metodología que permite la identificación, la predicción y la evaluación de los probables cambios en el riesgo de salud, ambos positivos y negativos (individuales y colectivos) de las políticas, de los programas, de un plan o acción de desarrollo en una población definida. Estos cambios pueden ser directos e inmediatos o indirectos y tardíos. » (BMA Board of Education 1998)*

Los límites de la HIA



- ✓ **No obstante, muy poca atención se le ha dado a la manera en cómo los resultados de la HIA o de otros métodos de toma en cuenta de los impactos podrían integrarse en la práctica de los procesos reales de elaboración de las políticas. Así pues, se le ha dado relativamente poca importancia a la comprensión del contexto político al interior del cual la HIA debe integrarse.**

La elaboración de las políticas

- ✓ Los trabajos de análisis de las políticas demuestran que el proceso mediante el cual las políticas públicas son propuestas, discutidas, elaboradas y puestas en marcha es muy complejo y no lineal. La mayoría de los trabajos indican que sólo los intereses que son formalmente representados por grupos estructurados serán tomados en cuenta. Otras teorías hacen sobresalir la importancia de las variables tales como el federalismo, los programas o las leyes ya establecidas, las ideologías, las tradiciones y los acuerdos administrativos e incluso la organización económica de la sociedad. Estos determinantes de las políticas públicas balizan un buen número de soluciones posibles y esperadas inclusive el poder real de los responsables de la decisión.

La información no es suficiente



- ✓ **Todos estos enfoques objetan radicalmente la idea que la producción y la difusión de la información en relación al impacto de las políticas públicas en la salud son autosuficientes para influenciar significativamente el proceso intersectorial de la elaboración de las políticas.**

Los valores tienen un rol



- ✓ **Las representaciones y los valores de los responsables de las decisiones y de las instituciones públicas tienen también un impacto determinante en su comportamiento. La definición y la valorización de la salud como un objetivo legítimo de las políticas públicas nos parecen ser un determinante de la puesta en obra del proceso institucional que tiene como fin tener en cuenta prospectivamente la salud en la elaboración de las políticas.**

Las pistas de reflexión

- ✓ En el plano teórico, la insuficiencia en la HIA es actualmente la integración de conocimientos que existen sobre los valores y las representaciones de los responsables de las decisiones, así como también, los conocimientos en el análisis organizacional y en ciencias políticas sobre la elaboración de las políticas. *« Desarrollar e implementar la HIA es un concepto de transferencia de conocimiento de los potenciales efectos en la salud a los responsables de las decisiones explicándoles los beneficios de los modelos adaptados de las ciencias sociales, especialmente las ciencias políticas »* (Banken 2001 p. 8)

Las representaciones y los valores

- ✓ Las representaciones y los valores de los responsables de las decisiones y, más específicamente, de la definición que ellos utilizan y la valorización que ellos le conceden a esta noción de salud nos parece ser un determinante de la posibilidad de tener en cuenta de los impactos prospectivos de las políticas públicas sobre la salud. Sin embargo, algunos datos existentes (Auger 2003; Lavis y al 2001) demuestran que el lugar acordado a la salud y a la definición misma de la salud no están exentos de presentar importantes problemas de conceptualización. La primera cuestión sería entonces de comprender cómo las diversas concepciones de los responsables de las decisiones sobre la noción de salud pueden integrarse en un modelo de políticas públicas sanas.

Modelos del proceso



- ✓ Pero, más allá de los valores y de las representaciones de los responsables de las decisiones, el alcance de los objetivos de la corriente de las políticas públicas sanas o de la HIA dependen también de la capacidad de comprender el proceso real en la elaboración de las políticas y a en desarrollar un modelo realista que integre una toma en cuenta de la salud.