

Declaración de la Conferencia

2.ª Conferencia Internacional sobre Promoción de la Salud

Recomendaciones de Adelaide

POLÍTICAS PÚBLICAS PARA LA SALUD

5 al 9 de abril de 1988, Adelaide (Australia del Sur)

- Copatrocinada por el Departamento de Servicios Comunitarios y de Salud, Canberra (Australia) y la Organización Mundial de la Salud



OMS/HPR/HEP/95.2

## DECLARACIÓN DE LA CONFERENCIA Recomendaciones de Adelaide

*La adopción, en 1978, de la Declaración de Alma-Ata marcó un hito importante en la estrategia de Salud para Todos que la Asamblea Mundial de la Salud lanzó en 1977. Basándose en el reconocimiento de la salud como una meta social, la Declaración fija una nueva dirección para las políticas de salud al poner de relieve que la participación de la gente, la cooperación entre los sectores de la sociedad y la atención primaria de salud son las bases en las que se apoya dicha estrategia.*

### EL ESPÍRITU DE ALMA-ATA

El espíritu de Alma-Ata estaba presente en la Carta para la promoción de la salud, adoptada en Ottawa en 1986. La Carta planteaba el reto de un movimiento hacia la nueva salud pública al reafirmar que la justicia social y la equidad son los requisitos para lograr la salud; por otra parte, la promoción de la causa y la intervención de mediadores son los procesos necesarios para su logro.

La Carta identificó cinco áreas de acción para la promoción de la salud:

formular políticas públicas para la salud,  
crear entornos propicios para la salud,  
desarrollar las aptitudes personales,  
fortalecer la acción comunitaria y  
reorientar los servicios de salud.

Estas acciones son interdependientes, pero las políticas públicas para la salud crean el entorno que hace posible las otras cuatro.

La Conferencia de Adelaide sobre Políticas Públicas para la Salud continuó la misma orientación establecida en Alma-Ata y en Ottawa y se apoyó en el impulso que dieron estas dos conferencias. Doscientos veinte participantes de cuarenta y dos países intercambiaron experiencias sobre formulación y ejecución de políticas públicas para la salud. Las siguientes estrategias recomendadas para la acción de políticas públicas de salud reflejan el consenso logrado en la Conferencia.

### POLÍTICAS PÚBLICAS PARA LA SALUD

Una política pública favorable a la salud se caracteriza por una inquietud explícita por la salud y la equidad en todas las esferas políticas y por un sentido de responsabilidad ante los efectos para la salud que tengan esas políticas. El objetivo principal de una política pública de salud es crear un entorno propicio para permitir a las personas llevar una vida sana. Una política de este tipo facilita o hace posible las decisiones sobre salud. Hace que los entornos sociales y físicos contribuyan a mejorar la salud. En la búsqueda de políticas públicas favorables a la salud, los sectores del gobierno preocupados por la agricultura, el comercio, la educación, la industria y las comunicaciones necesitan considerar a la salud como un factor esencial cuando se formulan las políticas. Estos sectores deben ser responsables de las consecuencias que tienen para la salud sus decisiones de política. Deben prestar tanta atención a la salud como a las consideraciones económicas.

## **El valor de la salud**

La salud es a la vez un derecho humano fundamental y una buena inversión social. Los gobiernos necesitan invertir recursos en las políticas públicas de salud y en la promoción de la salud para mejorar la situación en materia de salud de todos sus ciudadanos. Un principio básico de la justicia social es asegurar que las personas tengan acceso a los elementos esenciales para llevar una vida saludable y satisfactoria. Al mismo tiempo, esto aumenta la productividad social general en términos tanto sociales como económicos. Las políticas públicas favorables a la salud de corto plazo generarán beneficios económicos a largo plazo, según muestran estudios de casos presentados en esta Conferencia. Deben realizarse nuevos esfuerzos para vincular las políticas económicas, sociales y de salud en una acción integrada.

## **Equidad, acceso y desarrollo**

Las desigualdades en la salud tienen sus raíces en las inequidades en la sociedad. Salvar la brecha de salud entre la gente desfavorecida en el terreno social y educativo requiere una política que mejore el acceso a los bienes y servicios que favorecen la salud, y cree entornos propicios. Tal política asignaría alta prioridad a los grupos menos privilegiados y a los vulnerables. Además, una política pública para la salud reconoce la cultura única de los pueblos indígenas, de las minorías étnicas y de los inmigrantes. El acceso igualitario a servicios de salud, en particular a la atención de salud comunitaria, es un aspecto vital de la equidad en la salud.

Es posible que ocurran nuevas desigualdades en el terreno de la salud a raíz de los acelerados cambios estructurales ocasionados por las tecnologías emergentes. El primer objetivo de la Región de Europa, de la Organización Mundial de la Salud, al avanzar hacia la Salud para Todos es que:

*en el año 2000 las diferencias reales en la situación en materia de salud entre los países y entre grupos dentro de los países deben reducirse al menos en 25%, al mejorar el nivel de salud de las naciones y los grupos más desfavorecidos.*

En vista de las profundas brechas de salud que existen entre los países, que ha examinado esta Conferencia, los países desarrollados tienen la obligación de asegurar que sus propias políticas tengan un efecto positivo sobre la salud de las naciones en desarrollo. La Conferencia recomienda que todos los países elaboren políticas públicas en favor de la salud que aborden explícitamente este tema.

## **RESPONSABILIDAD POR LA SALUD**

Las recomendaciones de esta Conferencia solo se llevarán a la práctica si los gobiernos a los niveles nacional, regional y local toman medidas. El desarrollo de una política pública favorable a la salud es tan importante a nivel del gobierno local como nacional. Los gobiernos deben fijar metas explícitas de salud que hagan hincapié en la promoción de la salud.

La responsabilidad pública por la salud es un nutriente esencial para que prosperen las políticas públicas favorables a la salud. Los gobiernos y todas las otras entidades que ejercen el control sobre los recursos son, en último término, responsables ante su gente de las consecuencias para la salud de sus políticas, o de la ausencia de políticas. El compromiso con una política pública favorable a la salud significa que los gobiernos deben medir cuáles son los efectos que tienen sus políticas sobre la salud e informar sobre ellos en el idioma que comprenden fácilmente todos los grupos de la sociedad. La acción comunitaria es fundamental para fomentar políticas públicas favorables a la salud. Teniendo en cuenta la educación y el nivel de alfabetización, deben hacerse esfuerzos especiales para comunicarse con los grupos más afectados por la política en cuestión.

La Conferencia pone de relieve la necesidad de evaluar las repercusiones de la política. Es necesario contar con sistemas de información sanitaria que apoyen este proceso. Esto promoverá la toma de decisiones informada sobre la asignación futura de recursos para la ejecución de la política pública favorable a la salud.

### **Ir más allá de la atención de salud**

La política pública favorable a la salud responde a los retos en materia de salud determinados por un mundo más dinámico y en constante cambio tecnológico, con interacciones ecológicas complejas y la cada vez mayor interdependencia internacional. Muchas de las consecuencias para la salud de estos retos no pueden ser subsanadas por la atención de salud presente y previsible. Los esfuerzos de promoción de la salud son esenciales, y estos requieren un enfoque integrado al desarrollo social y económico que reestablezca los vínculos entre la salud y la reforma social, que las políticas de la Organización Mundial de la Salud en el decenio pasado han abordado como un principio básico.

### **Aliados en el proceso de formulación de políticas**

El gobierno desempeña una función importante en la salud, pero la salud también recibe una enorme influencia de intereses institucionales y empresariales, de organismos no gubernamentales y de organizaciones comunitarias. Debe fomentarse su potencial para la preservación y la promoción de la salud de las personas. Los sindicatos, el comercio y la industria, las asociaciones académicas y los líderes religiosos tienen muchas oportunidades de actuar en pro de los intereses de salud de toda la comunidad. Deben forjarse nuevas alianzas para dar impulso a las acciones relacionadas con la salud.

### **ÁMBITOS DE ACCIÓN**

La Conferencia identificó cuatro áreas clave como prioridades para las políticas públicas en favor de la salud para la acción inmediata:

#### **Apoyo a la salud de las mujeres**

Las mujeres son las principales promotoras de la salud en todo el mundo y la mayoría de su trabajo se realiza sin pago o por un sueldo mínimo. Las redes y las organizaciones de mujeres son modelos del proceso de organización, planificación y ejecución de la promoción de la salud. Las redes de mujeres deben recibir más reconocimiento y apoyo de los encargados de la toma de decisiones y de las instituciones establecidas. De otro modo, esta inversión del trabajo de las mujeres aumenta la inequidad. Para que la participación de las mujeres en la promoción de la salud sea eficaz se requiere el acceso a la información, a las redes y a los fondos. Todas las mujeres, especialmente las de grupos étnicos, indígenas y minoritarios, tienen derecho a la autodeterminación en materia de salud y deben ser socios a cabalidad en la formulación de políticas públicas en favor de la salud para asegurar su pertinencia cultural.

Esta Conferencia propone que los países comiencen a elaborar una política pública nacional en favor de la salud de las mujeres en la cual los propios programas de salud de las mujeres sean el aspecto principal y que incluya propuestas para :

- la participación igualitaria en el trabajo de cuidar a otros que se hace en la sociedad;
- las prácticas de parto basadas en las preferencias y las necesidades de las mujeres;
- mecanismos de apoyo para los que cuidan a otros, como apoyo a las madres con niños, licencia a los padres y licencia para atender a dependientes enfermos.

#### **Alimentación y nutrición**

La eliminación del hambre y la malnutrición es un objetivo fundamental de las políticas públicas para la salud. Tal política debe garantizar el acceso universal a cantidades adecuadas de alimentos saludables de maneras que sean culturalmente aceptables. Las políticas de alimentación y nutrición deben integrar métodos de producción y distribución de alimentos, tanto privados como públicos, para lograr precios equitativos.

Una política de alimentación y nutrición que integre los factores agrícolas, económicos y ambientales para asegurar un efecto positivo sobre la salud a nivel nacional e internacional debe ser una prioridad para todos los gobiernos. La primera etapa de tal política sería el establecimiento de metas para la nutrición y el régimen de alimentación. Deben preverse subsidios y esquemas tributarios favorables al acceso fácil a todos los alimentos saludables y a un mejor régimen alimentario.

La Conferencia recomienda que los gobiernos tomen medidas inmediatas y directas a todos los niveles para hacer uso de su poder adquisitivo en el mercado de los alimentos y así asegurar que el suministro de alimentos que está bajo su control específico (como servicios de comidas en hospitales, escuelas, guarderías infantiles, servicios de bienestar y lugares de trabajo) permita el acceso rápido de los consumidores a los alimentos nutritivos.

### **Tabaco y alcohol**

El uso del tabaco y el abuso del alcohol son dos de los principales riesgos para la salud que merecen acción inmediata por medio del desarrollo de políticas públicas favorables a la salud. No solo el consumo directo de tabaco es nocivo para la salud del fumador, sino que las consecuencias que tiene para la salud el tabaquismo pasivo, especialmente para los lactantes, se han reconocido ahora más claramente que en el pasado. El alcohol contribuye a la discordia social, y a traumatismos físicos y mentales. Además, las graves consecuencias ecológicas de que el tabaco sea un cultivo comercial sobre las economías empobrecidas han contribuido a las crisis mundiales actuales en la producción y distribución de alimentos.

La producción y comercialización del tabaco y el alcohol son actividades sumamente lucrativas--especialmente para los gobiernos por conducto de las recaudaciones de impuestos. Los gobiernos a menudo consideran que las consecuencias económicas de reducir la producción y el consumo de tabaco y alcohol al modificar la política sería un precio demasiado alto que pagar por las mejoras en salud que se obtendrían.

Esta Conferencia exhorta a todos los gobiernos a considerar el precio que ellos están pagando en potencial humano perdido al encubrir la pérdida de vidas y las enfermedades derivadas del hábito del cigarrillo y el abuso del alcohol. Los gobiernos deben comprometerse con el desarrollo de políticas públicas favorables a la salud al establecer metas nacionales para reducir significativamente el cultivo del tabaco y la producción, comercialización y el consumo de alcohol en el año 2000.

### **Creación de entornos propicios**

Muchas personas viven y trabajan en condiciones que son peligrosas para su salud y están expuestas a productos potencialmente peligrosos. Tales problemas a menudo trascienden las fronteras nacionales. El ordenamiento del medio debe proteger la salud de los seres humanos de los efectos adversos directos e indirectos de los factores biológicos, químicos y físicos, y debe tener en cuenta que las mujeres y los hombres forman parte de un ecosistema complejo. Los recursos naturales sumamente diversos, pero limitados, que enriquecen la vida son esenciales para la raza humana. Las políticas que promueven la salud pueden lograrse solamente en un ambiente que conserve los recursos por conducto de estrategias ecológicas a nivel mundial, regional y local.

Se requiere un compromiso de parte de todos los niveles gubernamentales. Es necesario que se hagan esfuerzos intersectoriales coordinados para asegurar que las consideraciones de salud se incluyan entre los requisitos integrales para el desarrollo industrial y agrícola. A nivel internacional, la Organización Mundial de la Salud debe desempeñar una función importante al lograr la aceptación de tales principios y debe apoyar el concepto del desarrollo sostenible.

Esta Conferencia aboga por que, como una prioridad, la salud pública y los movimientos ecológicos se unan para desarrollar estrategias en la búsqueda del desarrollo socioeconómico y la conservación de los recursos limitados de nuestro planeta.

## DESARROLLO DE NUEVAS ALIANZAS DE SALUD

El compromiso con las políticas públicas para la salud exige un enfoque que ponga de relieve la consulta y la negociación. Las políticas públicas favorables a la salud requieren partidarios fuertes que pongan a la salud como una de las principales prioridades en el programa de los que toman decisiones. Esto significa fomentar el trabajo de grupos de promoción de la causa y ayudar a los medios de comunicación a interpretar los temas complejos de política.

Las instituciones educacionales deben responder a las necesidades emergentes de la nueva salud pública al reorientar los programas de estudios existentes para incluir las aptitudes de habilitar, mediar y promover la causa. Debe haber un cambio de poder para pasar del control al apoyo técnico en la formulación de políticas. Además, hacen falta foros para el intercambio de experiencia a los niveles nacional e internacional.

La Conferencia recomienda que esos organismos locales, nacionales e internacionales:

Establezcan centros de distribución de información para promover la buena práctica en la formulación de políticas públicas para la salud;

desarrollen redes de trabajadores de investigación, personal de adiestramiento y directores de programas para ayudar a analizar y ejecutar las políticas públicas favorables a la salud.

## COMPROMISO CON LA SALUD PÚBLICA MUNDIAL

Los requisitos para la salud y el desarrollo social son paz y justicia social; alimentos nutritivos y agua limpia; la educación; vivienda decente; un papel útil que desempeñar en la sociedad y unos ingresos adecuados; la conservación de los recursos y la protección del ecosistema. La visión de una política pública para la salud es el logro de estas condiciones fundamentales para la vida saludable. El logro de la salud mundial se apoya en el reconocimiento y la aceptación de la interdependencia, tanto en el seno de los países como entre ellos. El compromiso con la salud pública mundial dependerá de encontrar medios adecuados de cooperación internacional para actuar sobre los problemas que atraviesan las fronteras nacionales.

## RETOS FUTUROS

1. Asegurar una distribución equitativa de los recursos aun en circunstancias económicas adversas es un reto para todas las naciones.
2. La salud para todos se logrará solamente si la creación y la preservación de las condiciones saludables de vida y de trabajo se convierten en una preocupación importante en todas las decisiones de política pública. El trabajo en todas sus dimensiones --trabajo de cuidado de otros, oportunidades de empleo, calidad de vida en el trabajo—influye significativamente en la salud y la felicidad de las personas. Es necesario estudiar con más detalle las repercusiones del trabajo sobre la salud y la equidad.
3. El reto más fundamental para las naciones individualmente y para los organismos internacionales en la instauración de políticas públicas favorables a la salud consiste en promover la colaboración (o forjar alianzas) en materia de paz, derechos humanos y justicia social, ecología y desarrollo sostenible en todo el mundo.
4. En la mayoría de los países, la salud es responsabilidad de diversos organismos a diferentes niveles políticos. En la búsqueda de mejorar la salud es aconsejable encontrar nuevas formas de colaboración dentro y entre estos niveles.

5. Las políticas públicas favorables a la salud deben asegurar que los adelantos en la tecnología de atención de salud ayuden, en lugar de obstaculizar, el proceso de lograr mejoras en la equidad.

La Conferencia recomienda con insistencia que la Organización Mundial de la Salud siga el desarrollo dinámico de la promoción de la salud por medio de las cinco estrategias descritas en la Carta de Ottawa. Insta a la Organización Mundial de la Salud a ampliar esta iniciativa en todas sus regiones como parte integrante de su labor. El apoyo a los países en desarrollo es el centro de este proceso.

#### **RENOVACIÓN DEL COMPROMISO**

En interés de la salud mundial, los participantes en la Conferencia de Adelaide instan a todos los interesados a reafirmar el compromiso con una firme alianza de salud pública tal como la exigía la Carta de Ottawa.