

**REUNION SOBRE SILOS, MEDIO AMBIENTE Y
MUNICIPIOS SALUDABLES**

**MEXICO, D.F.
MARZO 9 DE 1993**

COMITE ORGANIZADOR

DRA. MERCEDES JUAN
SUBSECRETARIA DE REGULACION Y FOMENTO SANITARIO

DR. JUAN MANUEL SOTELO
REPRESENTANTE DE LA OMS/OPS EN MEXICO

DR. FILIBERTO PEREZ DUARTE
DIRECTOR GENERAL DE SALUD AMBIENTAL

ING. JULIO BURBANO
CONSULTOR DE LA ORGANIZACION PANAMERICANA
DE LA SALUD EN MEXICO

DR. MANUEL AGUILAR ROMO
DIRECTOR DE SANEAMIENTO BASICO

M. EN I. JUAN MANUEL VIGUERAS CORTES
SUBDIRECTOR DE ANALISIS AMBIENTAL

CRISTINA STIERLE ORUE
RELACIONES PUBLICAS

I N D I C E

CAPITULO	Página
Comité Organizador	
Nombre de la Reunión	
I Antecedentes	1
II Introducción	2
III Mecanismos de Trabajo la Reunión	6
IV Sistemas Locales de Salud	6
V Medio Ambiente	7
VI Municipios Saludables	8
VII Programa Marco de Atención al Medio (PAM)	9
VIII Conclusiones	10
IX Estrategias	15
X Anexos	17
1 Programa de Trabajo	19
2 Información de Prensa y Fotografías	22
3 Material Presentado en las Ponencias	
3.1 Objetivos de la Reunión	23
Dr. Filiberto Pérez Duarte	
3.2 SILOS en México	28
Dr. Javier Santacruz Varela	
3.3 Desarrollo de los SILOS en las Américas	35
Dr. Leonel Barrios	

3.4	Articulación Interprogramática e Intersectorial en los SILOS.	44
	Dr. Luis Arcila	
3.5	Caracterización de la Contaminación Ambiental como Problema de Salud Pública.	46
	Dr. Luiz Carrenho Galvão	
3.6	Principios, Orientaciones y Estrategias a Nivel Regional y Mundial.	60
	Ing. Julio Burbano	
3.7	Medio Ambiente y Salud	70
	Dr. Filiberto Pérez Duarte	
3.8	Criterios de Selección de Municipios Saludables	
	Dr. Fernando Rocabado	77
3.9	Perspectivas de los Municipios o Ciudades Saludables en México.	83
	Dr. José López Franchini	
3.10	Programa Marco de Atención al Medio para los Sistemas Locales de Salud en Las Américas.	89
	Dr. Marco Polo Peña	

REUNION SOBRE
SILOS. MEDIO AMBIENTE Y
MUNICIPIOS SALUDABLES

I ANTECEDENTES

Los países de la Región y la Organización Panamericana de la Salud (OPS), vienen promoviendo en las Américas el desarrollo de los Sistemas Locales de Salud, el Medio Ambiente y los Municipios Saludables, según lo aprobado por los Cuerpos Directivos de la OPS/OMS.

Dentro de estos trabajos, se esta gestionando con el Gobierno de España el apoyo para un Proyecto Regional, que en una primera etapa se efectuará en México, República Dominicana, Guatemala, Ecuador y Argentina.

En México, se ha seleccionado la colonia El Sol, del Municipio de Cd. Nezahualcoyotl, Edo. de México, para realizar un diagnóstico de intervenciones ambientales integradas y establecer prioridades de acción de parte de la comunidad, dentro de las jurisdicciones sanitarias y los SILOS.

Por su parte, la OPS/OMS ha elaborado un instrumento que puede ser utilizado como base para llevar a cabo el diagnóstico integral y determinar proyectos prioritarios.

Para dar inicio a este esfuerzo se propuso realizar un seminario de información, motivación e intercambio, con un día de duración, y la participación de las autoridades responsables de los Programas de Medio Ambiente, SILOS y Municipios Saludables, tanto a nivel nacional como estatal y local, así como funcionarios de la OPS.

II INTRODUCCION

La reunión se llevó a cabo el 9 de marzo de 1993, organizada por la Secretaría de Salud a través de la Subsecretaría de Regulación y Fomento Sanitario en coordinación con la Organización Panamericana de la Salud, con los tópicos de Sistemas Locales de Salud, Medio Ambiente, Municipios Saludables y el Programa Marco de Atención al Medio.

La apertura correspondió el Dr. Filiberto Pérez Duarte, Director General de Salud Ambiental (DGSA), quién mencionó el objetivo de la reunión, el cual fue propiciar un encuentro de información, motivación e intercambio entre los responsables, a nivel directivo y técnico, sobre los temas antes mencionados, como trabajo preparatorio para el desarrollo de proyectos regionales, que bajo los auspicios del gobierno de España, se proyecta ejecutar en los países de Argentina, Ecuador, Guatemala, México y República Dominicana, relacionado con el ambiente y la salud.

Convocó a desarrollar un trabajo sobre las bases del conocimiento de los Sistemas Locales de Salud, su aplicación en las Américas, así como el contar con elementos conceptuales y metodológicos que permitan fortalecer la capacidad jurisdiccional para desarrollar con oportunidad y eficiencia las actividades delegadas.

Finalmente, planteó que se deben considerar las características del Programa Marco de Atención al Medio, para aplicarlas a cada jurisdicción, para definir las bases de la organización de un Programa de Atención al Medio Ambiente.

El Dr. Juan Manuel Sotelo, representante en México de la Organización Panamericana de la Salud de la O.M.S., dió la bienvenida a los asistentes, no sin antes destacar los nuevos procesos en el quehacer de la Salud y en torno a la táctica operativa de los Sistemas Locales de Salud, y vinculó este esfuerzo con la estrategia de la promoción de la salud de los Municipios Saludables. Expresó que el medio ambiente se encuentra en una época de revalorización, consecuencia de la reunión de Río de Janeiro, en 1992, sobre Medio Ambiente y Desarrollo. La atención a las acciones hacia el Medio Ambiente constituyen una prioridad programática de la OPS, la cual se traduce en el diseño del Programa Regional de Inversiones en Ambiente y Salud, PIAS, así como también en la creación del Fondo de Preinversión para la ejecución de este plan.

El Dr. Sotelo señaló la necesidad de integrar las vertientes programáticas del Medio Ambiente a los esfuerzos para implementar los Sistemas Locales de Salud y en este sentido la articulación del proyecto de fortalecimiento de las jurisdicciones sanitarias con las intervenciones ambientales

integradas y estrategia de promoción de la salud se constituye en la manera más viable para alcanzar el "status" de Municipios Saludables, mediante una actuación sinérgica en beneficio de salud de la población.

La Dra. Mercedes Juan, Subsecretaria de Regulación y Fomento Sanitario, quien presidió la reunión, expresó que dentro de las políticas en materia de salud, propuesta por el C. Presidente de la República, Lic. Carlos Salinas de Gortari, está mejorar las condiciones del medio ambiente para mitigar los efectos nocivos en la salud de la población.

Que los esfuerzos que realiza la Secretaría de Salud para prevenir y reducir la contaminación y sus efectos en la salud son grandes, pero aún insuficientes. Por lo que su solución no es tarea de una sola institución, ni de un sólo sector de la sociedad, ni de una nación en particular. La solución del problema compete a todos y cada uno de nosotros, como individuos, como técnicos y sobre todo como seres humanos.

En cuanto a los Sistemas Locales de Salud (SILOS), se contemplan en el Programa Nacional de Salud 1990-1994, como una estrategia fundamental el desarrollo de la capacidad técnico administrativa de las jurisdicciones sanitarias, identificadas con este propósito, como SILOS, a fin de mejorar la calidad de los servicios, avanzar en la descentralización, promover la participación social, extender la cobertura mediante acciones básicas de atención primaria y fortalecer la capacidad gerencial y de programación local.

Es así como desde 1989, se inicia este proyecto de reforzamiento de las jurisdicciones sanitarias que son las

instancias donde se concreta la planeación de servicios de salud a la población abierta, correspondiente a un ámbito geográfico determinado, pero también donde se convierten los programas en acciones y las metas en resultados, ya que representan el espacio operativo de la Secretaría de Salud y el más cercano a los usuarios.

En materia de salud ambiental se tiene mucho por realizar, para lo cual se han destinado recursos humanos y económicos para combatir la contaminación. En este aspecto el Señor Presidente de la República se ha pronunciado por una nueva forma de interactuar con la naturaleza de manera responsable. Lo anterior quedó demostrado en LA CUMBRE DE LA TIERRA, evento que congregó los esfuerzos de 114 jefes de estado para lograr acuerdos en favor de la ecología, encaminados a erradicar la pobreza, modificar los patrones de consumo y producción y lograr la recuperación y preservación de los recursos naturales bajo el concepto de "Desarrollo Global y Sostenible".

Mencionó, la Dra. Mercedes Juan, que México portavoz de Latinoamérica en la persona del Lic. Carlos Salinas de Gortari, en la Cumbre de Río, se pronunció por una nueva forma de interactuar con la naturaleza de una manera responsable, donde el reto no es sobrevivir dejando de producir, sino producir de manera diferente.

En su oportunidad, agradeció a la Organización Panamericana de la Salud, a través de su representante en México, Dr. Juan Manuel Sotelo, el apoyo para realizar esta reunión, misma que declaró inaugurada, deseando que los esfuerzos de los participantes alcancen el mejor de los éxitos.

III MECANISMO DE TRABAJO DE LA REUNION

La reunión se desarrolló en cuatro módulos que están íntimamente ligados con la problemática de las jurisdicciones sanitarias. Después del protocolo de inauguración y presentación de autoridades de las distintas dependencias que intervinieron, el orden de los módulos fue el siguiente: a) Sistemas Locales de Salud, b) Medio Ambiente y Salud, c) Municipios Saludables y, d) Programa de Atención al Medio; contando en cada modulo con un moderador y un relator. Después de la participación de todos los ponentes de cada modulo y al final de la reunión, se realizó una discusión, a manera de panel, para determinar las conclusiones y proponer las estrategias a seguir para beneficio de las jurisdicciones sanitarias.

IV SISTEMAS LOCALES DE SALUD

El SILOS, se describió como una unidad técnico-administrativa básica del Sistema Nacional de Salud, que se encarga de operar una red de servicios de salud en un ámbito geopoblacional de tamaño variable y que cuenta con recursos y facultades necesarios para tomar decisiones en beneficio de la comunidad.

Su importancia como elemento estructural del sistema radica en que, a través de éste, se puede hacer frente a los costos

que representa el financiamiento de los servicios de salud; para mejorar la calidad de los servicios, principalmente los que se brindan a la población periférica o marginal y, para democratizar los servicios de salud, así como para descentralizar el poder y la toma de decisiones; ya que aún cuando ha evolucionado el cuidado de la salud, todavía existen individuos y poblaciones enteras que no tiene acceso regular y permanente a dichos servicios.

En su oportunidad se mencionó la evaluación de la cobertura de los SILOS como medio de valorar la equidad en salud para 1992, de las seis Subregiones de la Américas, que involucran a 34 países.

V MEDIO AMBIENTE

En este tema se refirieron los ponentes a la contaminación del aire en la Zona Metropolitana de la Cd. de México (ZMCM), la contaminación del agua y la contaminación por plaguicidas.

Se mencionaron los Principales Lineamientos Mundiales y Regionales sobre Medio Ambiente, el Programa sobre Mejoramiento Sanitario de la Vivienda, el Listado de Prioridades para el Desarrollo de Programas de Salud, las Orientaciones Estratégicas de la OPS para el Cuadrienio 1991- 1994 y el Plan Regional de Inversiones en Ambiente y Salud para 1993-2004.

En cuanto a la contaminación atmosférica de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México (ZMCM), se debe principalmente a los gases de combustión que eliminan los 30 mil establecimientos industriales, a los 3.5 millones de vehículos que circulan y al consumo anual de combustibles, que en conjunto generan cada día 13 mil toneladas de contaminantes en el aire.

Estos factores, aunados a las condiciones geográficas y climatológicas de la ciudad de México, agudizan el problema de la contaminación atmosférica, donde se han identificado como contaminantes más significativos: partículas suspendidas, hidrocarburos, óxidos de azufre, bióxidos de nitrógeno, monóxido de carbono y algunos derivados como el ozono.

Desde el punto de vista de la salud pública, la contaminación ambiental esta asociada a la causa de enfermedades sobre vías respiratorias, acumulación de contaminantes en zona alveolar y en sangre principalmente. Asimismo, el riesgo a la salud esta relacionado con la composición de carcinogénicos, mutagénicos y teratogénicos; a la reacción alérgica; al tiempo de exposición que afecta principalmente en la población de alta susceptibilidad, como el caso de niños y ancianos.

VI MUNICIPIOS SALUDABLES

Este concepto se aplica, de acuerdo a la Carta de Ottawa, para la implementación de la estrategia de promoción de la salud, la cual consiste en proporcionar a los pueblos los medios necesarios para mejorar su salud y ejercer un mayor control sobre la misma, en forma concreta, al otorgar el espacio, los mecanismos y los recursos para ello.

Para mejorar la salud y la calidad de vida de los pueblos, se requiere dejar a los individuos la capacidad de actuar por si mismos y lograr la concertación de todas las voluntades y recursos políticos, institucionales, comunitarios y personales para llevar a cabo el proceso.

El municipio constituye una unidad limitada política, administrativa y geográficamente, con una población definida que comparte tradiciones y culturas, y que tiene el mandato, la autoridad y gran parte de los recursos y mecanismos para desarrollar actividades concretas de promoción.

La implementación de un proyecto de municipios saludables es aquel que proporciona las condiciones y el ambiente que permite el crecimiento, el desarrollo y la expresión plena de cada uno de sus habitantes, a través de los valores y principios de la promoción de la salud.

El Municipio Saludable es el lugar donde se empieza a reconocer y corregir las desigualdades, donde luchar por los prerrequisitos para la salud y donde aplicar en forma de proyectos concretos las líneas de acción y los valores destacados en la Carta de Ottawa.

VII PROGRAMA MARCO DE ATENCION AL MEDIO (PAM)

El Programa Marco de Atención al Medio para los Sistemas Locales de Salud (PAM), es un documento que puede emplearse en los SILOS como una guía perfectible, de acuerdo al lugar donde se aplique, facilitando en ese proceso y en sucesivas

evaluaciones y ajustes, el diálogo y la concertación entre los representantes políticos, técnicos y la población en el nivel local y a su vez la coordinación con los niveles regionales y nacionales.

El PAM permite articular las intervenciones ambientales integradas dentro de las jurisdicciones sanitarias, en donde las condiciones de salud están garantizadas en la medida que se mejoren los servicios de saneamiento y se proteja el ambiente.

VIII CONCLUSIONES

- 1 El rápido crecimiento de la población y los avances en la industrialización tienen repercusiones sobre el ambiente y la salud de la población, por lo que su atención adquiere un nuevo enfoque para configurar y ajustar las políticas y programas nacionales para definir vías de acción que cubran las crecientes exigencias.
- 2 Existe gran preocupación en el ámbito social, ya que la desigualdad originada por la precaria distribución de ingresos en las Américas, la escasez de los recursos para lograr la atención al medio y la falta de ordenamiento e impulso político entre otros, los cuales repercuten en los niveles de mortalidad y morbilidad, se reflejan en las manifestaciones epidemiológicas de los países de las Américas.

- 3 En muchos países de las Américas no se ha logrado la transformación de los servicios de salud, ya que la capacidad de participación para la prevención y control de las enfermedades es limitada.
- 4 Los problemas que enfrentamos ahora son responsabilidad de todos. necesitamos respetar los intereses de los pueblos. Por lo tanto, se impone desechar tanto el desarrollo contaminante como el ecologismo estéril.
- 5 La humanidad conserva todavía, en lo que a servicios se refiere, situaciones de desigualdad e inequidad; la desigualdad en la disponibilidad de servicios de salud y la inequidad en la cantidad de los mismos.
- 6 En México, como en otros países de desarrollo intermedio, ha procurado mejorar el sistema de salud, la calidad de los servicios y sus coberturas. En cierto modo, el impacto de esas acciones se refleja en la evolución favorable de algunos indicadores de salud, tales como las coberturas de vacunación, la tasa de mortalidad infantil y en lo general.
- 7 La Secretaría de Salud enfatiza su interés en la capacitación e información de sus funcionarios y personal, como un elemento fundamental para el proceso de desarrollo y fortalecimiento de los programas que operan en los SILOS, más aún cuando se trata de enfrentar problemas actuales, que competen a la sociedad en su conjunto, como es la contaminación ambiental.

- 8 En los SILOS, para avanzar y mejorar dependerá de la capacidad de liderazgo, de la presencia gerencial y la capacidad de presentar alternativas.
- 9 El desarrollo de los SILOS constituye una acción táctica para lograr la meta de salud para todos en el mediano plazo, a un costo accesible de las economías nacionales, aprovechando para ello, de manera óptima, los recursos locales y la participación de las organizaciones sociales que habitan un ámbito geográfico específico.
- 10 Las estrategias de Atención Primaria a la Salud en nuestro país, aún no se logran resultados óptimos en todos los indicadores propuestos por la O.M.S., lo cual se debe en parte al escaso desarrollo que tienen los Sistemas Locales de Salud, es decir las jurisdicciones sanitarias. Esto se manifiesta por la persistencia de tasas elevadas de enfermedades como la tuberculosis, la lepra , el paludismo y el surgimiento o resurgimiento de nuevos problemas como el SIDA y el cólera.
- 11 El desarrollo de los SILOS, a través del Proyecto de Desarrollo de Jurisdicciones Sanitarias, resulta ser una táctica operacional necesaria para avanzar en la Estrategia de Atención Primaria a la Salud, promoviendo la descentralización, la extensión de la cobertura y la calidad de los servicios para lograr disminuir sustancialmente las enfermedades relacionadas directamente por las condiciones socioeconómicas de la población, tales como las diarreas, la desnutrición y las infecciones respiratorias agudas; las cuales continúan teniendo repercusiones serias y provocando la muerte, sobre todo en menores de cinco años.

12 La contaminación ambiental está asociada a algunas enfermedades y, además, es probable que exista una mayor gravedad y duración de otras enfermedades asociadas a los agentes contaminantes. De ahí que, aún cuando existan métodos adecuados para el control de la contaminación, éstos no se están empleando de forma adecuada a la magnitud del problema.

13 Los servicios de salud se han enfocado a la atención de los efectos agudos o de corto plazo, pero no hay atención especial a los efectos crónicos de largo plazo, inclusive aquellos que originan daños al material genético, ya que existen grandes interrogantes respecto al origen, naturaleza, exposición, concentración, dosis efectiva sobre el hombre y los efectos reales de los contaminantes ambientales en la salud de la población.

14 Los aspectos a considerar en los proceso de evaluación de riesgo en la Región Latinoamericana son los siguientes:

14.1 Prioridad según la extensión geográfica afectada por la contaminación, los problemas de salud pública existentes y los niveles de circulación de los contaminantes.

14.2 Existencia de infraestructura para la realización de los estudios necesarios en las áreas de toxicología, epidemiología e ingeniería ambiental.

- 14.3 Niveles de exposición en los ambientes: general, ocupacional y a través del consumo de alimentos y medicinas.
 - 14.4 Características de la población de alto riesgo y de susceptibilidad.
 - 14.5 Dinámica del proceso salud/enfermedad en regiones con riesgos de enfermedades endémicas asociadas a la exposición a contaminantes ambientales de origen químico y físico.
- 15 Los municipios saludables buscan la participación de la comunidad y de las autoridades en la promoción de la salud, la elaboración de una política pública sana, la creación de ambientes favorables, el reforzamiento de la acción comunitaria, el desarrollo de las habilidades personales y la reorientación de los servicios sanitarios.

IX ESTRATEGIAS

- 1 Definir la orientación y estrategias del medio ambiente, tanto a nivel regional como mundial, implicados en la salud de la población; los principios fundamentales sobre los municipios saludables aplicando los criterios de selección y perspectivas de los municipios o ciudades saludables en México.
- 2 Realizar intervenciones con mayor costo-efectividad, investigaciones para elevar el rango de opciones, localizar posibles mezclas de intervenciones y probar nuevas estrategias a través del Sistema Local de Salud, el cual es una vertiente aceleradora de los aspectos ambientales.
- 3 Capacitar al personal de las jurisdicciones sanitarias.
- 4 Formar especialistas sobre saneamiento y/o atención al medio ambiente en las jurisdicciones sanitarias existentes.
- 5 Fusionar o integrar la regulación y fomento sanitario a las jurisdicciones sanitarias, ya que actualmente no se da de esta manera, aunque orgánicamente así se manifieste.

- 6 Evaluar los riesgos ambientales que afectan la salud en el corto plazo mediante el conocimiento de la calidad ambiental, la generación de las sustancias tóxicas, la descripción de los procesos tecnológicos y la dimensión de la población de riesgo.
- 7 Establecer una aplicación práctica de la evaluación de riesgo considerando prioridades para la acción, determinar los niveles y patrones de exposición, decidir sobre lo que ES y lo que NO ES contaminación y finalmente realizar un análisis de Riesgo-Beneficio de las actividades productivas.
- 8 Reforzar, en el sector salud, su capacidad técnica y metodológica para los procesos de diagnóstico, control y evaluación de situaciones e intervenciones, de tal forma, que permitan asegurar su validez e impacto de las acciones realizadas y, también, capacitarse en la utilización de las metodologías para la difusión de la información oportuna y adecuada.
- 9 Emplear el documento denominado "Programa Marco de Atención al Medio para los Sistemas Locales de Salud en las Américas", como una guía metodológica en la elaboración y planeación del diagnóstico de la calidad ambiental adaptado a las condiciones del lugar de trabajo, ya que en forma integral promueve y estimula en el sector las actividades interprogramáticas y multidisciplinarias; facilita las acciones y las responsabilidades intersectoriales y la participación social, como una metodología permanente para mejorar la salud y el medio ambiente.