

# I. VULNERABILIDAD SOCIAL Y ECOLOGICA

## A. VULNERABILIDAD SOCIAL

En el marco del seguimiento de los Principios de la Declaración de Estocolmo, el Gobierno, la sociedad civil y la comunidad internacional acordaron que la formulación de la Estrategia para la Reducción de la Pobreza (ERP) y la metodología de implementación de la reforma educativa consensuada son los principales indicadores que estarían reflejando los avances que en materia de reducción de la vulnerabilidad social, se están dando en el país.

Además de estos dos temas, también se ha considerado la transformación del sector salud vinculada a un proceso de reformas con criterios de eficiencia y equidad; así como el fortalecimiento de las redes de seguridad social, como aspectos que contribuyen a mejorar las condiciones de vulnerabilidad social.

### 1. PREPARACIÓN DE LA ESTRATEGIA PARA LA REDUCCIÓN DE LA POBREZA

Durante el año 2000, el Gobierno de la República en un amplio proceso de consulta con la sociedad civil y con la colaboración de la comunidad internacional estuvieron involucrados en el proceso de formulación de la ERP. Se espera que gran parte del financiamiento para la implementación de dicha Estrategia provendrá de los recursos de alivio de la deuda en el marco de la Iniciativa HIPC.

A nivel de Gobierno este proceso a sido liderado por el Gabinete Social, con el acompañamiento de la Secretaría de Finanzas y del Banco Central de Honduras. Se prevé que en el mes de abril del 2001 se dispondrá de un documento final, el cual será aprobado por el Presidente de la República y luego presentado a la sociedad civil en el marco de una reunión nacional con representantes de las diversas regiones del país. Asimismo, se espera que en el mes de junio, la ERP sea aprobada por los directorios de los organis-

mos internacionales, a fin de contar con el respaldo financiero para su implementación.

#### a) Proceso de consulta con sociedad civil

La participación de la sociedad civil en el proceso de formulación de la ERP, se inició desde el mes de enero del 2000. Las primeras reuniones se realizaron en Tegucigalpa y tuvieron como propósito analizar el esquema del contenido de la Estrategia, así como los principales insumos para el desarrollo de la misma.

A partir del mes de marzo se inició la consulta a nivel nacional. Para llevar adelante este proceso se definió una mecánica de trabajo, que permitiera por un lado, garantizar una mayor y más efectiva participación de la sociedad civil, y por otro asegurar que el país disponga en el primer semestre del año 2001 de un documento de Estrategia lo más consensuado posible entre los diversos sectores de la hondureñidad, que facilite el punto de culminación en el marco de la Iniciativa HIPC. En este sentido, se trabajó en las siguientes actividades principales:



- Programación de reuniones y definición de metodología. De manera conjunta con los representantes de la sociedad civil, y con el Grupo de Seguimiento de los cooperantes,

se definieron los elementos básicos que permitieran lograr una mayor representatividad de la sociedad civil, a través de la incorporación de un mayor número de ciudades y de otros sectores de la sociedad, particularmente de los relacionadas con los grupos más vulnerables. Asimismo, se definió el mecanismo para elaborar los listados de participantes; establecer un cronograma para las reuniones; y consensuar la metodología de trabajo que permitiera mayor participación a nivel local.

- Reunión a nivel técnico con representantes de la sociedad civil. Este nivel de consulta se realizó con representantes técnicos de las diversas organizaciones que conforman la Comisión de Participación de la Sociedad Civil para la Reconstrucción y Transformación, y de otras organizaciones representativas. Las reuniones se llevaron a cabo entre el 14 y 18 de agosto, con un promedio de 4 horas diarias de trabajo intensivo. Para cada día se estableció una agenda que incluía capítulos o temas puntuales del documento. Al final de cada reunión se daba a conocer una ayuda memoria, preparada por un relator de la sociedad civil y otro del equipo de Gobierno.
- Reuniones de consulta a nivel regional. Las reuniones a nivel regional se realizaron en dos etapas, la primera para presentar el borrador de diagnóstico y la segunda para analizar lo concerniente a los componentes de la Estrategia. La segunda consulta se extendió a 13 ciudades del país: La Ceiba, San Pedro Sula, Santa Rosa de Copán, Gracias, La Esperanza, Comayagua, Juticalpa, Danlí, Choluteca, Nacaome, Ocotepeque, Puerto Lempira y Trujillo. Cabe destacar que este proceso ha contado con la participación de unas 1,750 personas representantes de organizaciones localizadas en las distintas regiones, cuyos valiosos aportes han enriquecido el contenido del documento de la ERP.
- Reunión con ONGs. Considerando el importante papel que juegan las ONGs en la planeación, ejecución, monitoreo y evaluación de proyectos tendientes a la reducción de la pobreza, el 10 de octubre del 2000 se realizó una reunión de consulta con la activa participación de aproximadamente 200 representantes de ONGs, que actualmente trabajan en el país a nivel nacional y local.
- Discusión del Marco Operativo de la ERP. En el mes de diciembre del 2000, nuevamente se convocó a una reunión con representantes de la sociedad civil, con el propósito de analizar lo relativo al marco operativo de la ERP y sus principales componentes: estructura organizacional, mecanismos de financiamiento e indicadores de seguimiento y monitoreo.
- Presentaciones al Congreso Nacional. Con el propósito de lograr mayores niveles de consenso y establecer los compromisos necesarios que viabilicen la ejecución de la Estrategia, como una política de Estado, se realizaron dos presentaciones ante el pleno del Soberano Congreso Nacional. La primera en el mes de marzo, sobre los elementos del diagnóstico, y la segunda en octubre sobre los componentes de la Estrategia.
- Participación de los representantes de la comunidad internacional. Con el fin de hacer más transparente el proceso de consulta, se consideró la participación, en cada una de las diversas reuniones, en calidad de observadores, del Grupo de Seguimiento a los principios de la Declaración de Estocolmo, integrado por España, Suecia, Estados Unidos, Canadá, Japón, Alemania, Reino Unido, PNUD, BID, BM y FMI.
- Mesas Sectoriales. Otro de los niveles de consulta sobre la ERP, lo constituyen las mesas sectoriales de seguimiento a los principios de la Declaración de Estocolmo, quienes con una composición de carácter tripartito: Gobierno, sociedad civil y cooperantes, también hicieron aportes, principalmente en los temas de vivienda, justicia, transparencia y descentralización.

## b) Dinámica de trabajo y logística

La dinámica de trabajo seguida en las diferentes reuniones consideró los siguientes aspectos:

- Convocatoria a cada reunión y envío del documento a cada uno de los participantes, por lo menos con dos semanas de anticipación.
- La agenda para cada reunión incluía tres aspectos básicos:
  - Presentación de la propuesta del contenido de la ERP, con ayudas audiovisuales a cargo del Secretario de Estado del Despacho Presidencial, en su calidad de coordinador del Gabinete Social (u otro miembro de éste).
  - Conformación de mesas de trabajos en grupos de 25 personas aproximadamente, nombrándose un relator por parte de los integrantes de la mesa. Además se contó con el apoyo de un facilitador del Gobierno.
  - Presentación en plenaria de los resultados obtenidos en cada mesa de trabajo, entregándose a los representantes del Gabinete Social, los resultados de las relatorías y el conjunto de observaciones.



- La realización de las diversas acciones relacionadas con el proceso de consulta implicaron grandes esfuerzos, tanto del Gobierno, en virtud de las limitaciones de

recursos financieros y humanos, como de los participantes de la sociedad civil. Lo anterior evidencia un alto grado de compromiso al interior de la sociedad hondureña en la definición de políticas y programas de interés nacional.

## c) Resultados del proceso de consulta

Como resultados de este proceso se destacan los siguientes:

- De la consulta surgió una diversidad de opiniones y propuestas en relación a los diferentes temas de la ERP. Estas fueron transcritas textualmente y ordenadas en matrices según el tema, por cada mesa y ciudad. En base a lo anterior se obtuvieron síntesis por ciudades y a nivel nacional, a fin de buscar la coincidencia y la viabilidad de las propuestas, para su incorporación al documento de ERP.
- Se puede afirmar que como resultado de la consulta, el documento actual de la ERP representa una posición nacional sobre los grandes retos que el país tiene que enfrentar para lograr mejores niveles de bienestar, especialmente para los grupos de población más pobre. Lógicamente un consenso total no es posible, si se entiende a la sociedad civil como una gama completa de tendencias políticas económicas, sociales y culturales con intereses comunes en ciertos casos, pero encontrados en otros.

Todos estos esfuerzos denotan sin duda la voluntad de la mayoría de los hondureños de contar con una estrategia nacional de reducción sostenida de la pobreza. Como parte de las acciones pendientes, se espera que el documento final, sea presentado a la sociedad civil en el próximo mes de abril del año en curso, con perspectivas de que se lleve adelante su implementación; con criterios de transparencia en la movilización y manejo de recursos; así como en el seguimiento y monitoreo adecuado.

## 2. EDUCACIÓN

El país no puede darse el lujo de posponer la transformación del sistema educativo nacional. Un mejoramiento en la calidad de la educación en todos los niveles es una necesidad sentida por los diversos sectores de la hondureñidad. Para llevar adelante este proceso además del apoyo del Gobierno, es necesario el compromiso de las diversas organizaciones de la sociedad civil vinculadas directa e indirectamente a la educación.

Desde mediados del año 2000, se cuenta con una Propuesta de Transformación de la Educación Nacional, la cual fue elaborada, bajo la coordinación del Foro Nacional de Convergencia (FONAC) a través de un proceso de consenso a nivel nacional. Esta propuesta se sustenta en tres ejes fundamentales: reforma curricular; formación inicial y continua de docentes y gestión educativa.

Dada la importancia de la educación para reducir en forma sostenida los niveles de pobreza; el Gobierno, la sociedad civil y la comunidad internacional en el marco del seguimiento a los principios de Estocolmo, coincidieron en la definición de indicadores globales y específicos que permitieran evaluar la puesta en marcha de la propuesta de transformación de la educación nacional. A tal efecto se han dado los siguientes avances:

### a) Metodología de implementación de la reforma educativa consensuada

Con el propósito de llevar adelante la propuesta de transformación de la educación nacional, se ha establecido un claro compromiso de concretar resultados en el corto plazo, entre los cuales destacan los siguientes:

- Mediante Decreto Ejecutivo PCM-025-2000 del 1 de noviembre del 2000, se creó la Unidad Técnica de Transformación de la Educación Nacional (UTEN), con el objeto de coordinar con todas las dependencias, proyectos y programas de la Secre-

taría de Educación y las acciones tendientes a viabilizar el proceso de transformación educativa.

Con este fin, la UTEN está coordinando la asistencia técnica y financiera para la implementación de las acciones de transformación educativa. En base a ello, se ha suscrito un convenio de préstamo con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) por el orden del US\$23.0 millones, y un cofinanciamiento del Fondo Nórdico de Desarrollo (NDF) por US\$6.5 millones, mismo que debe ser ratificado por el Congreso Nacional, para iniciar su ejecución. De igual manera, se está gestionando con el Banco Mundial un financiamiento por un monto de US\$41.7 millones. Estos recursos estarán dirigidos a fortalecer las áreas de currículo, formación de docentes y gestión educativa.

- En lo referente a los problemas de burocratización y rigidez en la administración del sistema educativo, se está impulsando un modelo que privilegia la participación de los padres de familia, alumnos, docentes y la comunidad. Esto consiste en la organización de Asociaciones de Desarrollo Educativo Local (ADEL), que ejecutarán Proyectos Educativos de Centro (PEC). Al respecto se presentó un anteproyecto de ley al Congreso Nacional, para que el Secretario de Estado en el Despacho de Educación, tenga la facultad de extender personería jurídica a las ADEL, y éstas tengan la facultad de administrar recursos. Asimismo se están elaborando manuales de organización y funcionamiento y un instructivo para el manejo de transferencias financieras a estas asociaciones.

La primera experiencia de gestión comunitaria se ha realizado a través del Programa Hondureño de Educación Comunitaria (PROHECO). Mediante esta modalidad se han organizado 1,179 Asociaciones de Educación Comunitaria (AECOs), quienes tienen bajo su responsabilidad el funcionamiento de 820 escuelas, en la que se atienden a unos 40,000 alumnos. Asimismo

mo y con el fin de dar a dichos centros una adecuada eficiencia, se efectuó la capacitación de 2,652 padres directivos y 1,557 maestros.



- Otro de los ejes de la propuesta educativa, apunta hacia una reforma curricular, orientada a brindar una educación orientada a una formación humana y centrada en aprendizajes pertinentes, relevantes e integrales. Los avances al respecto señalan:

- Un Currículo Nacional Básico (CNB), elaborado con la participación de directores y docentes de los diferentes niveles del sector público y privado formal y no formal; representantes de la direcciones departamentales; y colegios magisteriales. El CNB es un documento marco que orientará el diseño del currículo, para cada uno de los tres niveles de la educación prebásica, básica y media.
- Introducción de nuevas metodologías de enseñanza-aprendizaje, utilizando una tecnología innovada, que se están probando en los programas telebásica, Future Kids y Ampliando Horizontes. Con este último programa se han establecido 38 laboratorios de informática educativa, con 15 computadoras cada laboratorio.
- Como complemento al CNB se ha elaborado la propuesta y el reglamento general del Sistema Nacional de Evaluación de la Calidad de la Educación (SINECE), diseñado en consulta con

los actores involucrados. Actualmente está siendo validado (pilotaje) en dos distritos escolares de los municipio de Omoa y del Distrito Central.

- Elevar a un nivel universitario la formación de los docentes de educación básica, como se propone en la transformación educativa, para lo cual además de recursos financieros adicionales, se requieren cambios sustanciales en las estructuras actuales de formación de docentes. En este proceso además de la Secretaría de Educación, juegan un papel decisivo los centros de educación superior, especialmente las universidades estatales.

Al respecto ha sido suscrita una carta de intenciones entre la Secretaría de Educación y la Universidad Pedagógica Nacional, previo a la firma del convenio marco orientado a la formación inicial de docentes. Se requiere que dicho convenio sea aprobado por el poder ejecutivo y ratificado por el poder legislativo, en caso contrario se tendrán en consideración procedimientos alternativos como es el caso de la ley marco del sector educación. Además, la Universidad Pedagógica Nacional ha elaborado un plan de estudios, mediante el cual se otorgaría la licenciatura de docentes en educación básica.



Todo lo expuesto en relación a la reforma educativa está siendo apoyado con recursos nacionales y de cooperación externa. También hay muchas expectativas de parte de la sociedad civil y de los cooperantes en torno a

la concreción de un proyecto ampliamente consensuado.

Más allá del tratamiento a los aspectos pedagógicos, en los cuales se denota avance, los grandes retos trascienden hacia una ley marco del sistema educativo, que sienta las bases para muchos de los cambios requeridos. En este sentido, se vuelve necesario anteponer intereses de grupos e instituciones para lograr los mayores acuerdos a fin de viabilizar la propuesta sobre la transformación de la educación nacional.

### 3. SALUD

En el sector salud el PMRTN plantea además de la rehabilitación de la infraestructura afectada por Mitch, transformaciones sustanciales al interior de la Secretaría de Salud, y del sector en general, que permita ampliar la cobertura y mejorar la calidad de los servicios de salud.

A tal efecto, son evidentes los esfuerzos orientados a la rehabilitación de las unidades prestadoras de servicios que fueron afectadas por el Mitch. Esto incluye, infraestructura en la red primaria, equipamiento de hospitales; equipo médico quirúrgico; y los laboratorios; entre otros.



Además, en el marco de la transformación nacional se llevan a cabo diversas acciones orientadas a impulsar las reformas al sector salud. Estas acciones se han realizado en forma dispersa, considerándose necesario

elaborar un plan que sistematice y programe lo concerniente a dicha reforma, con una visión de largo plazo y con la participación de los sectores relacionados.

#### a) Plan de reforma del sector salud elaborado y consensuado

Se prevé que el plan de reforma debe ser acordado entre el Gobierno, la sociedad civil y los cooperantes, y debe estar concluido en junio del 2001. Sin embargo es oportuno hacer referencia a los avances en esta materia, los cuales se han desarrollado en torno a las líneas estratégicas establecidas en la misión y visión de la Secretaría de Salud, relacionadas con el papel de rectoría, descentralización y promoción de la salud.

- Fortalecimiento del papel rector. Esto se relaciona con la capacidad de rectoría de la Secretaría de Salud en materia de regulación sanitaria, garantía del aseguramiento, ordenamiento del financiamiento, dirección de la previsión y desarrollo de las funciones esenciales en salud. Para llevar adelante este proceso, se hace necesario contar en el corto plazo con un sistema de información integral de salud. Sobre el tema de rectoría se cuenta con los resultados siguientes:

- Se creó el consejo técnico de gestión para el desarrollo institucional. Este consejo reactivó las instancias de consulta al interior y exterior de la Secretaría para fortalecer y facilitar la articulación de las políticas con la gestión de los proyectos.
- Se está elaborando la normativa correspondiente para la regulación o licenciamiento de establecimientos de prestación de servicios de salud. Ello permitirá garantizar la seguridad sanitaria de la población que accede a estos servicios; así como la participación de ONGs u otras organizaciones en la entrega de servicios de salud, especialmente en las comunidades pobres.

- Se está formulando una política nacional de medicamentos, bajo la responsabilidad del consejo consultivo multisectorial, integrado por representantes de la empresa privada, Colegio Médico y Colegio de Químicos Farmacéuticos, entre otros. Además, se creó la unidad técnica de suministro de medicamentos.
- Para abordar bajo nuevos enfoques la priorización del gasto e inversión en salud, se han elaborado estudios sobre: cuentas nacionales en salud, fondos comunales de medicamentos y cuotas de recuperación. Asimismo, se cuenta con un borrador del Plan Maestro de Inversiones en Salud.
- Se ha elaborado un manual para la regulación de instituciones formadoras de auxiliares de enfermería y técnicos en salud. Asimismo, se coordina con instituciones de educación superior pública y privada sobre la formación de personal en áreas requeridas como salud ambiental, terapia funcional, técnica dental, etc.
- Descentralización y desarrollo local. La Secretaría de Salud suscribió con la Asociación de Municipios de Honduras (AMHON) un convenio marco dirigido a promover mancomunidades municipales y a estimular acciones de desarrollo local en salud. Al respecto, se han firmado convenios de gestión con municipalidades, ONGs y comunidad en varios municipios del país.

Otras acciones concretas sobre descentralización en salud incluyen:

- Entrega, a través de ONGs, de un paquete básico de atención primaria en salud en 143 municipios pobres. Actualmente está en licitación el proceso, a través del cual se seleccionaran a ONGs, debidamente calificadas.
- Se trabaja en 12 hospitales de área y regionales, para mejorar las condiciones en la prestación de servicios, bajo nuevos enfoques de gestión.

- En coordinación con otras instituciones, se han creado 44 consejos locales de lucha contra la violencia intrafamiliar con enfoque de género, promoviendo la participación de las autoridades municipales, organizaciones sociales y de la comunidad.

Los principales desafíos para el éxito de la reforma en salud, orientada a lograr una mayor equidad en los servicios, apuntan en primer lugar a lograr el mayor acuerdo posible entre las instituciones de Gobierno y los diversos sectores vinculados a la prestación de servicios de salud; así como al efectivo involucramiento de los gobiernos locales y las comunidades en dicho proceso.

Lo anterior hace indispensable contar con un plan que puntualice el horizonte y sistematice las líneas estratégicas, las metas, acciones y compromisos de cada uno de los responsables, a fin de contribuir efectivamente a mejorar la atención en salud como vía para disminuir la vulnerabilidad social.

#### 4. REDES DE SEGURIDAD SOCIAL

Se continúan ejecutando programas y proyectos para atender las necesidades de los grupos poblacionales más vulnerables, especialmente a través del Programa de Asignación Familiar (PRAF), el Fondo Hondureño de Inversión Social (FHIS), acciones de ayuda alimentaria y otras a favor de grupos específicos. Aunque se reconoce el carácter compensatorio de estas acciones, se hacen esfuerzos por vincular las mismas con áreas relativas a la formación de capital humano, que a mediano plazo contribuyan a la reducción sostenible de la pobreza.

##### a) Programa de Asignación Familiar (PRAF)

Los proyectos que ejecuta el PRAF atienden a la población que vive en condiciones de extrema pobreza y tienen como finalidad:

- Estimular la permanencia de los niños en las escuelas primarias, a través de la dota-

ción de implementos educativos y del mejoramiento de las condiciones de vida de la familia.

- Capacitar e involucrar a los beneficiarios en organizaciones de grupos comunitarios.
- Mejorar los índices de nutrición y salud en los niños y niñas menores de cinco años;
- Contribuir a mejorar la calidad de vida de la población de la tercera edad.

Los diferentes proyectos que ejecuta el PRAF durante 1999 y el 2000 implican una inversión de L.435.9 millones. Con ello, se han beneficiado alrededor de 874,000 personas, entre las que destacan: mujeres con niños en edad escolar; mujeres embarazadas o lactando; niños y niñas menores de cinco años; niños y niñas discapacitados, menores de 12 años; y población masculina y femenina de la tercera edad residente en los departamentos más pobres del país.

#### **b) Fondo Hondureño de Inversión Social (FHIS)**

En el marco del PMRTN, esta institución trabajó en dos etapas, la de noviembre de 1998 a febrero de 1999, apoyando acciones de emergencia; y de enero del 1999 en adelante apoyando obras de apoyo a la reconstrucción y transformación del país.



En ambas etapas, el FHIS aprobó un total de 5,654 proyectos por un monto de L.3,353.8 millones. La inversión continua centrándose en las áreas de educación, proyectos municipales y agua y saneamiento. Estos tres sec-

tores representan el 88% del total de proyectos aprobados en ambas etapas.

En la etapa de reconstrucción, para la aprobación de proyectos se ha retomado lo establecido en el ciclo de proyectos, que obliga a cumplir requisitos en materia de identificación, evaluación, aprobación, administración, control y seguimiento de los proyectos. En este marco, se están fortaleciendo mecanismos de participación de las comunidades en cada una de las áreas vinculadas al ciclo de proyectos. (En la sección sobre descentralización se presenta un mayor detalle sobre las acciones del FHIS en este campo).

#### **c) Ayuda alimentaria**

Los programas de ayuda alimentaria están basados en gran medida en la colaboración del Programa Mundial de Alimentos (PMA). En el proceso de transformación, se trata en la medida de lo posible de vincular estas donaciones con proyectos que fomenten actividades productivas, infraestructura y capacitación.



Hasta diciembre del 2000, la cooperación del PMA ascendió a L.1,000.5 millones (US\$ 66.7 millones), de los cuales L.537.0 millones (US\$35.8 millones) corresponden a asistencia de socorro y recuperación, L.463.5 millones (US\$30.9 millones) destinados a atender la emergencia. Solo en el año 2000, se distribuyeron 26,258 T.M. de alimentos en 12 departamentos del país.

No obstante los logros señalados en los programas de alivio a la pobreza, aún persisten algunos desafíos que habrán de superar en el futuro, los que están relacionados, principalmente con la necesidad de una mayor y mejor focalización de los grupos beneficiarios de los diversos programas, así como con la evaluación sobre impactos en la reducción de la pobreza.

De igual manera, en el caso particular del FHIS, habrá que consolidar plenamente la transición del Gobierno Central a las municipalidades y a las comunidades.

Finalmente, a más de dos años del huracán Mitch, del recuento sobre las diversidad de acciones que se están realizando para con

tribuir a disminuir la vulnerabilidad social, sobresale de manera especial la ERP, como una estrategia que profundiza y sistematiza las medidas de política, programas y proyectos, cuya finalidad primordial está orientada a incidir de manera directa en la reducción de la pobreza.

Además, en la medida que esta Estrategia responde fuertemente a las necesidades manifestadas por la sociedad civil, puede afirmarse que los hondureños tiene ante sí, un horizonte trazado; y que si se garantiza su implementación y se respeta su continuidad, efectivamente se esperaría una disminución sustantiva en los riesgos que conlleva vivir en condiciones de vulnerabilidad social.

## B. VULNERABILIDAD ECOLÓGICA

Tal como se ha mencionado en informes anteriores, las acciones iniciales, después del paso del huracán Mitch estuvieron orientadas a evitar la intensificación del desastre, especialmente en lugares de alta concentración poblacional como Tegucigalpa y Choluteca.

Posteriormente, se comenzaron a realizar trabajos en la construcción de bordos de contención de los ríos Ulúa y Chamelecón en el Valle de Sula; se construyeron estructuras contra la erosión y presas de consolidación de sedimentos para proteger y recuperar las áreas habitadas y aptas para cultivos, que fueron afectadas. Se realizaron obras de control de inundaciones en Puerto Cortés, Tela, El Progreso, El Negrito, Choloma, San Pedro Sula y la Lima; y se procedió a llevar a cabo estudios de viabilidad de las presas de usos múltiples Los Llanitos y El Tablón.



No obstante, la lección más importante del desastre ocasionado por el Mitch se relaciona con la necesidad de hacerle frente al alto grado de vulnerabilidad del país ante la ocurrencia de desastres naturales. Esto hace impostergable, fortalecer el marco legal e institucional ambiental y de gestión de riesgos; y mejorar los instrumentos de gestión de los recursos naturales y de ordenamiento territorial. Estas tareas requieren de un enfoque participativo a nivel local y del uso de la cuenca como unidad de planificación.

### 1. RECURSOS NATURALES Y AMBIENTE

Partiendo de los lineamientos establecidos en el PMRTN, la mesa sectorial de manejo

de cuencas, forestería y medio ambiente ha definido indicadores de seguimiento prioritarios en relación a los cuales se reportan algunos avances importantes. No obstante, se está conciente que el país debe continuar esfuerzos para contar con: 1) un marco legal completo, claro y concertado; 2) una definición clara de funciones y competencias institucionales que eviten contradicciones y duplicidades; 3) una adecuada coordinación interinstitucional e intersectorial; 4) el desarrollo de instrumentos económicos y financieros para el manejo de los recursos naturales y la protección del ambiente y 5) un proceso de gestión ambiental fortalecido bajo un enfoque descentralizado y participativo, como bases importantes para lograr la sostenibilidad ambiental.

Respecto a los indicadores seleccionados por la mesa sectorial, se han logrado los siguientes avances:

#### a) Marco institucional para el manejo de cuencas

- La Secretaria de Recursos Naturales y Ambiente puso en marcha el Departamento de Cuencas, que tendrá a su cargo todos los aspectos normativos relacionados con el tema, entre los que sobresalen por su prioridad, la elaboración de la Estrategia Nacional de Manejo de Cuencas y las reformas al marco legal e institucional. Estas acciones no han sido implementadas hasta ahora por razones presupuestarias y por falta de suficiente personal calificado en la materia.

#### b) Leyes del sector concertadas y aprobadas

- Se encuentran en poder del legislativo para su correspondiente aprobación los Anteproyectos de Ley de Ordenamiento Territorial y de la Ley de Aguas, las cuales en su momento fueron sometidas a procesos de consulta con actores claves en cada caso.

Adicionalmente, el Anteproyecto de Ley Forestal ha sido concertado aproximadamente en un 90%, con los distintos actores sociales del sector. Se espera que a mediados de marzo del año en curso se concluya dicho proceso con un taller de consulta a nivel nacional y a finales de marzo el Anteproyecto sea enviado al Congreso Nacional para su aprobación.

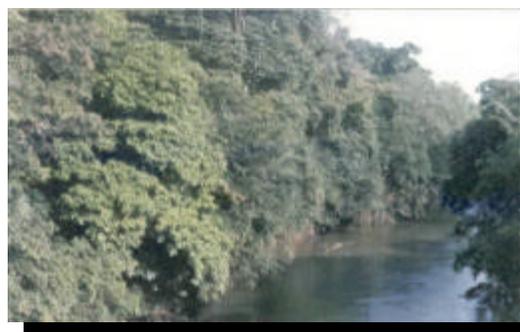
- Por otra parte y relacionado con la Elaboración de la Estrategia Nacional de Ordenamiento Territorial, la SERNA ha dado inicio a un proceso de armonización de la Ley de Ordenamiento Territorial con las Leyes de Aguas, Forestal y de Municipalidades, con la finalidad de contar con un marco legal ambiental coherente y armonizado, que haga posible el funcionamiento de un régimen administrativo y regulatorio eficiente y eficaz en el área ambiental.

### c) Mecanismos de coordinación intersectorial e interinstitucional

- Como parte de la necesaria coordinación intersectorial e interinstitucional, se han reactivado importantes mecanismos, tales como: i) el Consejo Consultivo Nacional del Ambiente (COCONA) integrado por los ministros de la SERNA, SAG, Educación y Finanzas, y representantes de AHMON, ONGs, Consejo Hondureño de la Empresa Privada, organizaciones obreras y campesinas; ii) la red de cuencas regionales (Atlántica/La Ceiba, Occidental/Copán, Oriental/Olancho); las que operan con la participación de instancias nacionales, municipales, ONGs y otras instituciones privadas; y iii) la Agenda Forestal de Honduras, como mesa de discusión y concertación de actores sociales claves en el sector forestal.

No obstante el avance que representa la reactivación de las instancias antes citadas, como organismos de discusión, consenso y coordinación, es necesario continuar esfuerzos por mejorar la coordinación interinstitucional e intersectorial en el área

ambiental. Los esfuerzos a futuro deberán centrarse en: 1) clarificar las competencias y responsabilidades de las distintas instituciones, instancias y sectores que participan en esta área, con la finalidad de evitar duplicidades, contradicciones y vacíos; 2) consolidar y hacer operativas de conformidad a las leyes y reglamentos, las instancias de coordinación que han sido reactivadas; e 3) identificar y poner en operación nuevos mecanismos de coordinación interinstitucional e intersectorial bajo un enfoque de descentralización y desconcentración.



### d) Estrategias y planes del sector diseñadas, aprobadas y en ejecución

- Con apoyo financiero del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), se preparará la Estrategia Nacional de Ordenamiento Territorial, contentiva de los planes de uso y ocupación del territorio y de las estrategias de ordenamiento regional, departamental, municipal y de áreas bajo régimen especial. Actualmente se encuentra en etapa de precalificación la contratación de la empresa consultora internacional que elaborará dicha Estrategia, la que se espera esté lista a finales del presente año.
- Además, se elaboró la Estrategia Nacional de Biodiversidad; para lo cual primero se elaboró un estudio sobre diferentes sectores relacionados con el tema; y posteriormente se desarrollaron 9 talleres de consulta regional, en los que participaron el sector público, privado, ONGs, alcaldías, personal académi-

co y etnias. De la consulta se obtuvieron las líneas para la elaboración de la Estrategia y su Plan de Acción. Finalmente el primer borrador de la Estrategia y su Plan de Acción fueron sometidos a un taller de validación nacional con representantes de los sectores antes mencionados. El documento resultante fue enviado a las autoridades para su aprobación.

- También se trabaja en la revisión y actualización del Plan Forestal (PLANFOR) 2000-2015, para incorporar los lineamientos de la nueva política forestal y los elementos contenidos en la Nueva Ley Forestal. Se espera contar con una nueva versión de PLANFOR en el mes de mayo del año en curso, para ser sometido a un nuevo proceso de consulta con los actores involucrados.

Tanto la elaboración de la Estrategia de Biodiversidad como la elaboración del nuevo marco de políticas del sector forestal, representan avances importantes en la planificación y gestión de los recursos naturales. No obstante, aún está pendiente la elaboración de la Estrategia Nacional de Cuencas y la Estrategia de Ordenamiento Territorial como instrumentos fundamentales de la gestión de los recursos naturales y el ordenamiento del territorio. Para lo cual es imprescindible, no solo la obtención de financiamiento adicional, sino también la formación de personal nacional calificado en estos temas y el fortalecimiento de los departamentos de cuencas y de ordenamiento territorial de la SERNA.



#### e) Comunidades ubicadas en cuencas participando en el manejo sostenible de los recursos naturales

Desde hace algunos años y financiados por diversas fuentes financieras, en diversas partes del país, se desarrollan programas y proyectos que buscan el fortalecimiento de las capacidades municipales y locales y la promoción de la participación comunitaria para lograr el manejo sostenible de los recursos naturales y la protección del ambiente. Entre algunos de estos proyectos se pueden mencionar: Cuenca del Cajón, Proyecto de Desarrollo del Bosque Latifoliado, Manejo y Utilización Sostenible de los Bosques de Coníferas, Manejo y Conservación de la Reserva del Hombre y Biosfera del Río Plátano, Manejo y Administración de Áreas Rurales, Biodiversidad en Áreas Prioritarias, Proyecto de Conservación de los Ecosistemas Costeros del Golfo de Fonseca, Programa Piloto de Asistencia Técnica Municipal, Lempira Sur, Proyecto de Desarrollo Rural en el Centro-Oriente, Programa de Apoyo a los Pequeños y Medianos Campesinos de la Zona de Olancho, Cuenca Jicatuyo y Rehabilitación de Cuencas Altas de los Ríos Ulúa, Aguán y Choluteca.

Es importante acotar que los proyectos antes citados, han realizado una importante contribución a la generación de información y desarrollo de experiencias locales en ordenamiento territorial y manejo sostenible de los recursos naturales. No obstante subsisten criterios, metodologías y orientaciones de intervención independientes y sin coordinación entre sí. El mayor desafío a futuro será la integración de un Programa que con una visión de largo plazo establezca objetivos, líneas generales y metas, que orienten bajo un criterio común la ejecución de futuros proyectos de manejo sostenible de los recursos naturales.

#### f) Otros avances en el tema ambiental

- Relacionado con el tema de participación comunitaria en el manejo de cuenca, se prevé para el presente año el inicio del

Programa de Manejo de los Recursos Naturales en Cuencas Prioritarias de Honduras, el cual cuenta con apoyo financiero del Banco Interamericano de Desarrollo por L.1,200 millones (US\$80.0 millones). Con dicho programa se busca apoyar el Desarrollo de 13 subcuencas ubicadas en las cuencas altas de los ríos Chamelecón, Ulúa y Nacaome, y áreas especiales como el Lago de Yojoa y la zona de protección inmediata del embalse José Cecilio del Valle.

- Inicio de operaciones a finales del 1999 de la Oficina del Mecanismo de Desarrollo Limpio e Implementación Conjunta de Honduras (OICH). A la fecha se ha logrado organizar y operacionalizar el funcionamiento de la oficina y generar una cartera de proyectos de mecanismo de desarrollo limpio, en temas como el energético, uso del suelo, protección y manejo de bosques; la cual ha sido sometida y ofrecida a instancias tanto multilaterales como bilaterales para establecer acuerdos de cooperación.
- Asimismo, inició operaciones el Centro de Producción Limpia, encargada de promover métodos de producción industrial menos contaminantes y más eficientes. Este proyecto está siendo desarrollado por el Consejo Empresarial Hondureño para el Desarrollo Sostenible (CEHDESO), con recursos del Fondo Honduras-Canadá.
- En información ambiental se ha logrado: a) el diseño del Sistema Nacional de Información Ambiental (SINIA) que vendrá a fortalecer los procesos de planificación ambiental,; y b) la conformación del sistema gerencial para la gestión de información territorial, que ya cuenta con un Geoatlas completo, con información sobre recursos naturales, infraestructura, centros educativos, servicios de salud, red telefónica, de alumbrado eléctrico, red de agua y saneamiento.
- Elaboración de una propuesta de proyecto para introducir la variable ambiental en el sistema educativo formal y acciones para formar una cultura ambiental entre la población.

Adicionalmente, se desarrolla una campaña masiva de cultura ambiental que procura cambios en la actitud de la población hondureña a favor del uso sostenible de los recursos naturales y protección del ambiente.

## **2. MITIGACIÓN, PREPARACIÓN Y RESPUESTA A DESASTRES**

Para dar seguimiento a las grandes líneas de acción relacionadas con el tema de mitigación, preparación y respuesta a desastres, se han definido indicadores prioritarios, sobre la base de los plasmados en la matriz básica de seguimiento de los principios de la declaración de Estocolmo, y de los propuestos en la Mesa Sectorial respectiva. Los principales avances respecto al cumplimiento de los indicadores/meta son los siguientes:

### **a) Plan de Desarrollo Institucional de COPECO**

- Se ha diseñado un nuevo sistema contable y nuevos manuales administrativos paralelamente a la modernización del Hardware y Software.
- Se han puesto en funcionamiento 6 oficinas regionales, dotadas de equipo y personal calificado.
- Se ha creado una página WEB en la cual se encuentra disponible información sobre el tema de desastres y sobre instituciones nacionales e internacionales encargadas de la materia.
- Se logró que el presupuesto anual de la COPECO se incrementara desde L.1.0 millón (US\$0.1 millón) hasta L.14.0 millones (US\$0.9 millones) a partir del 2000, lo cual ha tenido un impacto importante en la contratación de personal altamente calificado, la adquisición de equipo nuevo y la ejecución de acciones pendientes.

### **b) Plan Nacional de Emergencias**

Se conformó un equipo integrado por COPECO y los demás miembros del sis-

tema para revisar el Plan Nacional de Respuesta a las Emergencias, el que se espera estará listo en junio del presente año.

### c) Comités de Emergencia Municipal

- Relacionado con la formación de estos Comités, la COPECO prepara para el mes de mayo del presente año, un Simulacro Nacional que tendrá dos productos básicos: i) Poner a prueba los distintos instrumentos hasta ahora implementados como: sistemas de información, centros de operación de emergencia, sistemas de radiocomunicación, uso de lanchas y megáfonos para la evacuación y rescate de la población; y ii) Reactivar los Comités Municipales de Emergencia.

### d) Programa Nacional de Capacitación en Desastres

- Firma de un Convenio entre la Secretaría de Educación y COPECO para elaborar e implementar una Estrategia de Educación y Capacitación Ciudadana en el tema de riesgos.
- Conformación de una mesa de trabajo para la formulación de una Estrategia Educativa en el tema de Riesgos.
- Elaboración del libro de texto que se usará para introducir como una materia obligatoria de sexto año de educación primaria la gestión de riesgos.
- Capacitación a maestros de educación primaria sobre los procedimientos operativos del texto.
- Elaboración de un instructivo dirigido a las comunidades sobre el que hacer en el antes, durante y después de una emergencia.
- Se ha iniciado el desarrollo de una campaña nacional en materia de desastres, a través de posters y folletos.

- Se realizan simulacros de evacuación ante sismos en las escuelas públicas y privadas del país, para ir desarrollando entre las nuevas generaciones una cultura para la reducción de riesgos y la atención de emergencias.

### e) Funcionamiento de un Sistema de Gestión de Riesgos

- Se revisa y valida la propuesta de la Nueva Ley del Sistema Nacional para la Reducción de Riesgos y Atención de Emergencias para ser enviado al Ejecutivo y posteriormente al Congreso Nacional, a más tardar a finales de junio del año en curso.
- Se constituyó una mesa de trabajo con representantes del Colegio de Ingenieros de Honduras, COPECO, Banco Mundial, AMHON y SERNA, para revisar la propuesta del Código de Construcción elaborada por el Colegio de Ingenieros de Honduras. Se espera que a finales del mes de septiembre se apruebe dicho Código de Construcción, incluyendo su Reglamento.
- Se creó el Centro de Pronósticos Hidrometeorológicos, con el apoyo financiero de la National Oceanic and Atmospheric Administration (NOAA). También se ha capacitado a técnicos profesionales en el manejo de información hidrometeorológica.
- Se instalaron 18 de 23 estaciones telemétricas para una alerta temprana en las cuencas de los ríos Choluteca, Nacaome, Ulúa, Chamelecón, Aguán y Lempa, con el apoyo del Servicio Geológico de los Estados Unidos. Esto servirá para monitorear los niveles de los ríos y así evitar la pérdida de vidas humanas y minimizar la destrucción de bienes materiales.
- Se ha elaborado el Mapa de Daños y Riesgos por deslizamientos e inundaciones a nivel nacional, a un costo de L.1.38 millones (US\$92,000) financiados por el

Banco Mundial y con el apoyo técnico del Servicio Geológico de los Estados Unidos, lo cual servirá para la definición de prioridades y la toma de decisiones en la planificación urbana y rural así como en la inversión gubernamental y privada.

- Así mismo, a partir del 1 de marzo del año en curso se comenzará a ejecutar un plan de desarrollo de la capacidad técnica y del recurso humano para la elaboración de mapas de riesgo a nivel municipal.

No obstante los avances presentados tanto en el fortalecimiento de la COPECO, como del Sistema de Gestión de Riesgos, las metas establecidas no han sido cumplidas en un 100%, identificándose como obstáculos importantes: 1) el cambio de administración que paralizó la toma de decisiones y atrasó las actividades en ejecución por un período

de 5 meses; 2) el exiguo presupuesto de 1 millón de lempiras con el que operó la COPECO, hasta mediados del año 2000; 3) estrechamente vinculado con lo anterior, hasta mediados del 2000 la atención a las emergencias consumieron el 95% del tiempo, el personal y el esfuerzo de la Institución y relegaron las tareas de conformación y fortalecimiento del Sistema a un segundo plano. Continúan siendo los principales desafíos en orden de prioridad: a) La creación de una cultura de prevención entre la población, b) La consolidación del Sistema Nacional de Prevención, Mitigación y Atención de Emergencias y Desastres, c) La promulgación de la Nueva Ley para la Reducción de Riesgos y la Atención de Emergencias y su respectivo Reglamento, d) La aprobación y aplicación de un Código de Construcción para evitar futuros pérdidas recurrentes de infraestructura.

