

III. DEMOCRACIA, GOBERNABILIDAD Y DERECHOS HUMANOS

A. DESCENTRALIZACIÓN Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA

La consolidación de la democracia y la gobernabilidad es un factor sustantivo para el crecimiento socioeconómico del país. Un medio para alcanzar dicho fin es el reforzamiento de la descentralización de las funciones y facultades gubernamentales a los gobiernos locales, y la activa participación de la sociedad civil en las mismas.

Desde inicios de la década pasada, se han venido realizando esfuerzos por reactivar el proceso de descentralización y de participación ciudadana, pero fue a consecuencia del huracán Mitch que se puso de manifiesto la voluntad del actual Gobierno por consolidar dicho proceso. Esto ha sido evidente en el marco de la preparación del PMRTN y durante las distintas reuniones del Grupo Consultivo, realizadas entre diciembre de 1999 y febrero del 2000.

Las acciones realizadas hasta ahora pueden clasificarse en tres áreas: Descentralización, Fortalecimiento de los Gobiernos Locales y Participación Comunitaria. La información presentada a continuación refleja en forma detallada los avances realizados en estas áreas, en correspondencia con la Matriz de Indicadores de Seguimiento a los Principios de la Declaración de Estocolmo. Asimismo, se hace referencia a indicadores priorizados por la Mesa Sectorial de Descentralización y Desarrollo Municipal, la cual está conformada por representantes de gobierno, sociedad civil y cooperantes. En base a lo anterior se presentan los avances siguientes:

1. DESCENTRALIZACIÓN

a) Reactivación de la Comisión Nacional de Descentralización

Con el fin de reforzar y acelerar el proceso de descentralización, y a la vez, fortalecer el papel normativo y regulador del Estado, el Gobierno de la República reac-

tivó la Comisión Ejecutiva de Descentralización (CEDE) en el mes de octubre del año 2000, reformando previamente la constitución de la misma con el propósito de incorporar aquellos órganos directamente involucrados en el proceso. Actualmente, la Comisión Ejecutiva la constituyen cuatro representantes del Gobierno y cuatro representantes de la Asociación de Municipios de Honduras (AMHON). Posteriormente, en el mes de noviembre del mismo año, se conformó la Unidad Técnica de Descentralización (UTD) la cual brinda apoyo y asesoría técnica a dicha Comisión con el propósito de asegurar la agilización del proceso de descentralización.

b) Plan Nacional de Descentralización y Desarrollo Municipal

A la fecha se ha elaborado el Plan de Acción preliminar para operativizar el Programa Nacional de Descentralización y Desarrollo Municipal para el año 2001. Dicho Plan contempla varios subprogramas relacionados a descentralización, fortalecimiento de los gobiernos locales y participación comunitaria: i) delimitación de competencias y especialización de los niveles de gestión del Estado; ii) ordenamiento territorial e instancias intermedias de gestión; iii) red de servicios de apoyo al desarrollo local; iv) financiamiento para el desarrollo local; v) fortalecimiento de instancias de participación ciudadana a nivel local; y vi) fortalecimiento de mecanismos de la democracia representativa.

No obstante que dicho Plan está pendiente de ser aprobado por la CEDE, se han realizado una serie de esfuerzos que han permitido avanzar en aspectos contemplados en el mismo. Entre los esfuerzos más relevantes están los siguientes:

c) Descentralización de funciones hacia los gobiernos locales

Sector Agua y Saneamiento. Se revisó el Anteproyecto de Ley Marco del Subsector Agua y Saneamiento por parte de la Comisión Presidencial de Modernización del Estado y se presentó el mismo al Congreso Nacional para su aprobación.

Además, se efectuó el traspaso de los servicios de agua a las municipalidades de Choluteca, Marcala, Catacamas, Puerto Cortés y Trinidad de Copán, por parte del SANAA.

Sector Salud. Se ha fortalecido la capacidad institucional de gestión descentralizada en el sector salud, que ha permitido que las áreas y regiones de salud hayan concertado más de 8 convenios de co-gestión de servicios de salud y planes municipales orientados a la participación social y a la movilización de recursos adicionales.

Estas modalidades, apoyadas en el convenio marco entre la AMHON y la Secretaría de Salud, han estimulado la conformación de 9 mancomunidades municipales, con 5 de las cuales se han firmado convenios. Además, se han elaborado Planes Locales en 95% de las Unidades Prestadoras de Servicios de Salud (UPS), lo cual ha servido de base para la aplicación de instrumentos y metodología del Sistema Integrado Gerencial de Administración Financiera (SIGAF). Vale mencionar que el anteproyecto de presupuesto 2001 de la Secretaría de Salud se elaboró en base a las demandas reales locales.

Por otra parte, se han seleccionado a 143 municipios más pobres del país para hacerlos beneficiarios de la entrega de un Paquete Básico de Servicios de Salud Materno-Infantil en forma descentralizada, a través de Organizaciones Privadas de Desarrollo, en coordinación con las municipalidades y organizaciones comunitarias.

En el área de recursos humanos, se ha desarrollado una propuesta para la gestión integral y descentralizada del Desarrollo de los Recursos Humanos en la Secretaría de Salud. En esta área, además de la coordinación con la UNAH, se amplió la concertación con universidades privadas para la formación de personal en áreas requeridas por el proceso de reforma. Además, se implementa un sistema desconcentrado de formación de auxiliares de enfermería, cuyo énfasis son los pueblos indígenas y negros.

Sector Educación. Se han desconcentrado diversos procesos operativos hacia las Direcciones Departamentales de Educación, tales como resolución de licencias, aprobación para la apertura de centros educativos, selección y propuesta de nombramiento de personal y emisión de títulos profesionales de nivel medio, entre otros. Asimismo, la modernización y desconcentración se manifiesta en una estructura organizacional que considera a las Direcciones Departamentales como Programas con su propia asignación presupuestaria, de acuerdo con sus necesidades de recursos humanos, materiales y financieros.

Medio Ambiente. Se han fortalecido los sistemas de gestión y descentralización ambiental mediante la creación de 47 Unidades Ambientales Municipales (UAMs), fortalecimiento de 133 y consolidación de 12, haciendo un total de 192 UAMs. Estas instancias serán las responsables de la gestión ambiental en sus respectivas jurisdicciones, para lo cual se firmaron convenios con diferentes corporaciones municipales del Departamento de Olancho y Colón y se conformó la Red Nacional de UAMs.

Ordenamiento Territorial. Se ha presentado ante el Congreso Nacional para su aprobación, la Ley de Ordenamiento Territorial y Asentamientos Humanos, cuya aplicación vendrá a fortalecer los proce-

sos de descentralización en el país. Además, se han organizado 71 Oficinas de Catastro Municipal mediante la realización de trabajos de asistencia técnica en sitio.

2. FORTALECIMIENTO DE LOS GOBIERNOS LOCALES

a) Fortalecimiento de las capacidades

Capacitación. Se organizó la Comisión Nacional de Capacitación para el Desarrollo Municipal (octubre del 2000), con el propósito de estandarizar y armonizar diferentes programas de capacitación.

Sistemas de Información. Se realizó la organización inicial del Sistema Nacional de Información Municipal (SINIMUN), en los niveles departamentales, municipales y comunitarios. Se ha tratado de accionar la Red de Comunicación que integre a los 298 municipios, mediante la capacitación de 598 personas y otras acciones relacionadas. Ya se implementó la primera fase, que consiste en la estimación de indicadores en base a información secundaria, así como en la recolección de cifras estimadas por otras instituciones.

Recursos Financieros. Mediante Decreto Ejecutivo No. 006-99, se creó un fondo especial para atender la emergencia en los meses de septiembre y octubre de 1999 provocada por las intensas lluvias que afectaron a muchas comunidades localizadas en distintas municipalidades del país. Dicho fondo se terminó de ejecutar durante el año 2000, debido a que la presentación de proyectos por parte de las mismas entidades beneficiadas se efectuó hasta ese período. El total de fondos asignados fue de L.13.5 millones.

Además, se han transferido subsidios a través del Programa de Desarrollo Municipal, para proyectos de carácter municipal, en áreas de: infraestructura vial, alcantarillado y agua potable, educación,

cultura y deportes, y construcción de Alcaldías Municipales. Solo en el año 2000 se aprobaron 107 proyectos que beneficiaron a 90 municipios, distribuidos en 15 departamentos del país. Dicha inversión ascendió a aproximadamente L.30.8 millones.

Planificación Municipal. Se firma la Carta de Intención con CARE para la extensión del Proyecto Oportunidades de Desarrollo y Empleo Rural (PODER). Este proyecto está orientado a mejorar en forma sostenible, a nivel departamental, municipal y comunitario, la capacidad de planificar y ejecutar proyectos y de administrar eficientemente los recursos dedicados al mejoramiento de las condiciones de vida de la población más vulnerable, con énfasis en seguridad alimentaria.

Durante la primera etapa, el proyecto PODER se ejecutó en 120 aldeas de 24 municipios ubicados en departamentos del sur y occidente del país. Se beneficiaron aproximadamente 9,650 hogares (57,900 personas) en temas como: capacitación en fortalecimiento institucional; organización de Consejos de Desarrollo Municipal (CODEM) y Consejos de Desarrollo Comunitario (CODECO); elaboración de diagnósticos municipales; y elaboración de Reglamentos de Funcionamiento de Comisiones de Desarrollo Comunitario.

Legalización de Tierras. Se definió el "Programa de Tierras en Apoyo a la Seguridad Alimentaria" por L.44.1 millones, en 43 municipios de los departamentos de Ocoatepeque, Intibucá y Colón. Este proyecto, apoyado financieramente por la Comunidad Europea, se ejecutará en coordinación con la Corte Suprema de Justicia en lo que respecta a la legalización del registro de la propiedad de la tierra en los departamentos de cobertura del proyecto, y del Fondo Nacional para la Producción y Vivienda (FONAPROVI).

b) Delegación operacional del ciclo de proyectos del FHIS

Con el propósito de transferir las funciones y responsabilidades operativas, técnicas y financieras del FHIS a los municipios, así como para apoyar la política de descentralización del Estado y crear espacios para facilitar la gestión y el desarrollo municipal, se reformó mediante Decreto No. 166-99 la Ley del Fondo Hondureño de Inversión Social. Relacionado con ello, el FHIS desarrolla una Prueba Piloto de Delegación Operacional del Ciclo de Proyectos (DOCP) en 20 municipios del país, con el propósito de delegar las actividades de identificación, formulación, ejecución, supervisión y mantenimiento preventivo de los proyectos de infraestructura social. Se pretende contar con el apoyo de una oficina técnico-administrativa en cada alcaldía municipal para instalar un sistema de trabajo que responda al ciclo de proyectos del FHIS. Para este fin, se establecerán sistemas informáticos, organizacionales y administrativos que permitan el manejo del ciclo de proyectos, así como su institucionalización. La prueba piloto durará 2 años.

De igual manera, a inicios del 2001, en 30 municipios del país se implementarán a través del FHIS otras dos pruebas piloto: la primera orientada a fortalecer los procesos de autogestión local y de asegurar la participación protagónica de las alcaldías y comunidades en la identificación y priorización de proyectos; y la segunda, con el propósito de fortalecer la capacidad de las comunidades y municipalidades para asegurar la operación y mantenimiento de las obras de infraestructura social. Como parte de los resultados se espera obtener un Plan de Inversión Social Municipal aprobado por la corporación municipal y las comunidades; así como establecer fondos propios para el mantenimiento preventivo de las obras y fomentar prácticas que mejoren la calidad y aumenten la vida útil de las obras.

c) Reglamento de reformas a la ley de municipalidades

A inicios del presente año, representantes de las municipalidades de San Pedro Sula, Distrito Central y Puerto Cortés elaboraron un documento de sugerencias para la elaboración del Reglamento de las reformas a la Ley de Municipalidades. Los temas centrales de las mismas fueron los siguientes: derechos y privilegios de los vice alcaldes, procedimiento del antejuicio, resoluciones de la corporación municipal, comisionado municipal, ejidos de vocación forestal, sanciones por moras en el pago de impuestos sobre bienes inmuebles, mancomunidad de municipios contiguos, auditor municipal, determinación de la base imponible de los impuestos municipales y tasación de los impuestos, tasas, derechos y contribuciones. Las municipalidades involucradas acordaron contratar un experto para la elaboración del borrador del reglamento de la Ley de Municipalidades.

3. PARTICIPACIÓN COMUNITARIA

PROHECO. Se ha continuado fortaleciendo el Programa Hondureño de Educación Comunitaria (PROHECO), mediante el apoyo de padres de familia, líderes comunales y autoridades municipales, organizados en Asociaciones Educativas Comunitarias (AECOs). Estas Asociaciones gozan de personería jurídica y tienen facultad para contratar personal docente, administrar el centro de enseñanza, suscribir convenios con entidades públicas y privadas vinculadas con proyectos de desarrollo comunitario e informar periódicamente a las autoridades centrales por medio de los directores departamentales. (Los resultados positivos de este sistema se detallan en la sección de educación).

Organización Local. Se han creado más de 44 consejos locales para luchar contra la violencia intrafamiliar con enfoque de género, promoviendo la participación social y de las autoridades municipales. Además, se han activado 9 comités locales en los municipios

costeros para la protección y conservación de los ecosistemas de mangle.

En esta misma área, se implementan redes de comunicadores infantiles, sistemas de información estadísticos municipales con sus respectivos planes de monitoreo y seguimiento, y planes de capacitación, bajo el proyecto Pacto por la Infancia. Este proyecto es coejecutado entre el Gobierno Central (Secretaría de Gobernación y Justicia), gobernadores departamentales y alcaldes municipales.

Democracia Participativa. Como parte de las recientes reformas a la Ley de Municipalidades, destaca la creación de la figura de Vice Alcalde y la del Comisionado Municipal. Este hecho consolida la democracia y fortalece la participación ciudadana, dado que el Vice Alcalde se elegirá por elección popular, y el es nombrado Comisionado Municipal por la sociedad civil organizada en Cabildo Abierto. El papel de éste último será la de un contralor de los proyectos que se ejecuten en la comunidad.

4. OTRAS ACCIONES IMPORTANTES

Adicionalmente a las acciones antes citadas, también se han realizado otros esfuerzos de trascendental importancia que han permitido fortalecer el proceso de descentralización, el fortalecimiento municipal y la participación ciudadana. Entre estas acciones están:

- a) Suscripción de convenios sobre descentralización con ONGs que ejecutan programas de desarrollo municipal. A la fecha están vigentes los convenios con: la Asociación de Organizaciones No Gubernamentales (ASONOG), la Fundación para el Desarrollo Municipal (FUNDEMUN), la Asociación de Municipios de Honduras (AMHON), la Comisión de la Comunidad Europea, y la Fundación para el Desarrollo de la Mosquitia.
- b) Realización de una alianza estratégica con AMHON, municipalidades, ONGs, iglesias y comunidades para incorporarlos

en la promoción de la salud y en todos los procesos de desarrollo que se están llevando a cabo a nivel local y nacional.

- c) Diseño del Plan Nacional de Comunicación Social para la Prevención del Dengue, para lo cual se convocó y reunió a alcaldes de más de 40 municipios de más alto riesgo, para socializar y apoyar la ejecución de dicho Plan.
- d) Reorientación de los programas de desarrollo rural, que ejecuta la Secretaria de Agricultura y Ganadería, con el propósito de garantizar la participación de la comunidad, ONGs y gobiernos locales en el desarrollo de sus propias comunidades. Estos aspectos cobrarán fuerza legal a partir del inicio del Programa Nacional de Desarrollo Rural Sostenible (PRONADERS).
- e) Continuación en la ejecución de acciones que forman parte del Programa Piloto de Asistencia Técnica Municipal que concibe la participación social desde la fase de diagnóstico hasta la ejecución y seguimiento del Plan de Acción Ambiental y Plan de Inversiones, en cada uno de los municipios donde se desarrolla; y el programa PROGOLFO, que ha concebido después del Mitch, la creación de la Comisión de Verificación del Golfo de Fonseca, en la cual participa la Fuerza Naval, el Ejército, la Cámara de Comercio, la Asociación de Camaroneros, Salineros, Meloneros y ONGs de la Zona Sur.
- f) Ejecución del Proyecto de Atención a los Grupos Étnicos, el cual está orientado a apoyar la recuperación económica y social de las comunidades indígenas y de raza negra que fueron afectadas por el Huracán Mitch. Bajo este proyecto cuya población beneficiaria es de aproximadamente 900 personas, se ha logrado:
 - Realizar 24 talleres de consulta comunitaria participativa a fin de contar con un diagnóstico de cada grupo étnico, como base para formular un Plan de Desarrollo Étnico.

- Elaborar un Marco Jurídico aplicable a los pueblos étnicos, a fin de garantizar sus derechos y su participación democrática con equidad.

No obstante los avances significativos que se han logrado en materia de fortalecimiento municipal, descentralización y participación comunitaria, han existido factores que han limitado dicho proceso. Entre los cuales cabe mencionar:

- Desconocimiento de la participación y responsabilidad en la coejecución de los proyectos y acciones propias del sector, por parte de algunas instituciones involucradas. Este hecho ha impedido establecer líneas de coordinación oportunas, eficaces y deseadas.
- Falta de financiamiento de algunos proyectos que aún se encuentran en lista de espera en el Ministerio de Finanzas para hacerles el estudio de prefactibilidad.
- Falta de aprobación por parte del Poder Legislativo de algunas Leyes Marcos que permitirían preparar la infraestructura sobre la cual descansaría el proceso de descentralización y por ende de combate a la pobreza.
- El pequeño tamaño de muchas municipalidades, que en combinación con su alta incidencia de pobreza y bajo nivel educativo, resulta en una escasez de capacidades técnicas y administrativas.
- Falta de asignación de recursos financieros para desarrollar competencias referentes a la política de participación ciudadana, específicamente en lo que se refiere a la incorporación de grupos étnicos al proceso de desarrollo.

Lo anterior hace evidente que para acelerar el proceso de descentralización y garantizar con ello la consolidación de la democracia y la gobernabilidad, será necesario:

- Establecer una verdadera coordinación con las instituciones coejecutoras involu-

cradas en la ejecución de los proyectos y acciones del sector.

- Contar con mecanismos más expeditos en la búsqueda de alternativas de financiamiento para la cartera de proyectos.
- Invertir en programas de capacitación tanto para oficiales locales como para la sociedad civil.

B. DERECHOS HUMANOS

Otro aspecto íntimamente vinculado al fortalecimiento del Estado Democrático, es la promoción y defensa de los derechos humanos. En este contexto, los temas más relevantes en los cuales el Estado ha impulsado acciones sustanciales son los siguientes:

1. NIÑEZ Y ADOLESCENCIA

Honduras, como suscriptora de la Convención sobre Derechos del Niño, ha desarrollado acciones orientadas a la protección de los derechos de la niñez y la adolescencia, que han sido impulsadas a través de instancias nacionales. Principalmente, a través del Instituto Hondureño de la Niñez y la Familia (IHNFA), se ejecutan diversos programas a favor de la población menor en situación de riesgo social, entre los que se encuentran: i) atención a niños, niñas y adolescentes en situación de calles, atendiendo en la experiencia piloto a 850 niños y niñas; ii) programa Familias Solidarias que permite atender a 283 niñas; iii) atención de 402 jóvenes infractores mediante el subprograma de Libertad Asistida; y iv) programa de Atención a Menores Infractores y en Riesgo Social, beneficiando a 655 menores.

Mediante el subprograma de asistencia social del FHIS, se brinda financiamiento a ONGs, iglesias, municipalidades y otras instituciones sin fines de lucro para la ejecución de proyectos de asistencia social y capacitación, especialmente a la niñez en riesgo social. Asimismo, se destinan recursos para atención integral a niños y niñas de 0 a 6 años; igualdad de oportunidades para discapacita-

dos y atención de niños y niñas de y en situación de calle.

En base a lo establecido en la Convención sobre Derechos de la Niñez, se ha puesto en marcha el programa de erradicación gradual y progresiva del trabajo infantil, que ha permitido atender a menores trabajadores en los sectores productivos de melón y café en Choluteca y Santa Bárbara, respectivamente. Además, se elabora el Plan Nacional a favor de la población infantil trabajadora.

2. EQUIDAD E IGUALDAD DE GENERO

En materia de derechos de la mujer, como parte de las acciones orientadas a atender la problemática económica, social y política de la mujer en Honduras, se ha iniciado el proceso de definición de la Política Nacional de la Mujer, sobre la base de la plataforma de acción mundial de Beijing y a las leyes y planes nacionales. Asimismo, se brinda apoyo a las diferentes dependencias gubernamentales que han iniciado el proceso de incorporación del enfoque de género en sus políticas. Se ha constituido el Comité Interinstitucional de Género; y se ha puesto en funcionamiento el Sistema Nacional de Información sobre la Mujer, la Adolescente y la Niña (SINIMAN).

Por otra parte, el PRAF implementa el subprograma Desarrollo Integral de la Mujer, que sobre la base de lo anterior, se han ejecutado programas de capacitación en las áreas agropecuarias, de silvicultura, pastorales, comercialización, servicios y producción artesanal, beneficiándose 20,463 mujeres. Como parte de este programa, se ha establecido un componente de crédito en condiciones favorables e intereses blandos, colocado en 427 bancos comunales localizados en varios municipios del país.

3. GRUPOS INDÍGENAS Y NEGROS

En atención a la situación de los grupos indígenas y negros de Honduras, uno de los mayores esfuerzos ejecutados por el FHIS, es el subprograma Nuestras Raíces, cuyo propósito es financiar proyectos basados en las rea-

lidades culturales de estos grupos. En la tercera etapa del subprograma, se han realizado inversiones por L.76.8 millones (US\$5.0 millones), atendiendo a una población de 102,914 personas organizadas en 3,332 grupos familiares.

A través del Centro de Capacitación Indígena Intibucano se otorgan 100 becas a estudiantes, a fin de instruirlos en áreas como: corte y confección, tejidos, tapicería, zapatería, procesamiento de la madera y metales, entre otras. Además, se otorgan 458 becas de excelencia académica para los niveles primario y secundario y se tiene en ejecución el proyecto de educación intercultural bilingüe en 40 centros escolares.



Por otra parte, la Secretaría de Agricultura y Ganadería apoya a estos grupos con una inversión de L.6.3 millones, mientras que el Instituto Nacional Agrario entre los años 1998 y 2000 ha otorgado 276 títulos de propiedad a comunidades étnicas en un área de 141,290 hectáreas que permite dar seguridad en la tenencia de la tierra mediante el otorgamiento de títulos definitivos de propiedad en dominio pleno.

4. FORTALECIMIENTO DEL COMISIONADO NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS

La promoción y protección de los derechos humanos en Honduras, ha recibido por parte del Estado un apoyo importante, a través del accionar de la Institución del Comisionado Nacional de los Derechos Humanos. Entre las acciones más relevantes se pueden mencionar las siguientes:

- a) Se asignó al Comisionado Nacional de los Derechos Humanos un presupuesto acorde con las necesidades planteadas por dicha institución, lo que ha permitido la reapertura de tres oficinas departamentales en La Esperanza, Juticalpa, y Danlí, y una nueva en Tocoa.
- b) El impulso al tema de los derechos humanos ha propiciado el apoyo de la cooperación internacional a través de la suscripción de nuevos convenios de cooperación, entre los que se pueden mencionar los Convenios con el PNUD, la Cooperación Danesa, y el Gobierno de Holanda.
- c) Se ha logrado conjuntar y capacitar un equipo de investigadores de quejas, que más allá del proceso de recepción, trabaja en la resolución de las denuncias.
- d) Producto de la experiencia de las auditorías sociales, se ha propiciado la creación

de más de veinte Instancias de Autogestión en Derechos Humanos, distribuidas en los departamentos de Ocatepeque, Copán y Lempira.

- e) A nivel interno, se ha dado paso a un proceso de organización institucional del Comisionado, orientado a mejorar sus servicios de atención a la queja, información y documentación.

Las perspectivas en materia de derechos humanos, por parte de la institución del Comisionado, incluyen: realización de investigaciones puntuales en temas coyunturales de derechos humanos; reapertura de la oficina departamental de Choluteca; creación de defensorías de los derechos de la mujer y de las etnias; y focalización local para la atención a temas específicos, tales como maquila, servicios públicos, centros penitenciarios y poblaciones fronterizas, entre otros.