

VII. Las Orientaciones de Política en Ambiente y Salud Post Mitch

El gobierno de la República presentó en la reunión del Grupo Consultivo, en Estocolmo, Suecia, el Plan Maestro de la Reconstrucción y Transformación Nacional (PMRTN), contentivo de las políticas, acciones, programas y proyectos que se piensan ejecutar para lograr los objetivos orientadores de reactivación económica con generación de empleo productivo y sostenible; el combate a la pobreza y el desarrollo humano integral; la reducción de la vulnerabilidad social y ambiental y la promoción de la participación democrática.¹²

¹⁰ Véase Sector Público: Programa de Inversión Pública de 1998. (Secretaría de Salud). Secretaría de Finanzas, Dirección de Inversiones.

¹¹ Véase Sector Público: Programa de Inversión Pública de 1998. (SANAA). Secretaría de Finanzas, Dirección de Inversiones).

La declaración de Estocolmo enfatiza además como principios y objetivos orientadores los siguientes:

- a) Reducir la vulnerabilidad ecológica y social de la región, como objetivo principal.**
- b). Reconstruir y transformar Centroamérica sobre la base de un enfoque integrado con transparencia y gobernabilidad.**
- c). Consolidar la democracia y la gobernabilidad, reforzando la descentralización de funciones y facultades gubernamentales, con la activa participación de la sociedad civil.**
- d). Promover el respeto a los derechos humanos como un objetivo permanente. La promoción de la igualdad de género, los derechos de la niñez, de las etnias y otras minorías, merecen esfuerzos especiales.**
- e) Coordinar los esfuerzos de los donantes, guiados por las prioridades establecidas por los países receptores.**
- f) Intensificar los esfuerzos para reducir la carga de la deuda externa de los países de la región.¹³**

a). Principios orientadores de la política intersectorial

A nivel de la política intersectorial en materia de ambiente y salud existe una especie de consenso en cuanto a los principios filosóficos que deben orientar las acciones de las instituciones de gobierno, municipalidades, agentes privados, organismos no gubernamentales y agencias u organismos de cooperación internacional. Estos principios son generalmente aceptados dentro de los enfoques conceptuales que están detrás de las políticas públicas de reforma institucional.

a) Universalidad.

Se procura con este principio alcanzar una cobertura amplia y adecuada de los servicios de salud y de las acciones de protección a los recursos naturales y el medio ambiente, referente a las zonas geográficas, los asentamientos humanos y categorías poblacionales.

b). Solidaridad.

Se procura con este principio que los usuarios de los servicios de salud con niveles mayores de ingresos y los agentes económicos beneficiarios de las políticas de incentivos

del Estado con impactos directos en el medio ambiente, contribuyan a que los usuarios de menores ingresos y en situación de pobreza tengan acceso a dichos servicios y se beneficien del uso de los recursos naturales y de las prácticas de protección del ambiente.

c). Equidad.

Se procura con este principio que los sectores más necesitados de la colectividad nacional tengan acceso a los servicios de salud en condiciones de igual y sin discriminación de ninguna clase. Igualmente, puedan participar de los beneficios que derivan de la protección de los recursos naturales y el ambiente. Ello supone un acceso de la población pobre a medios y recursos productivos y monetarios.

d). Eficiencia.

Se procura con este principio el obtener el mayor rendimiento posible con las acciones, actividades e inversiones realizadas en ambiente y salud al menor costo posible.

e). Participación.

Se procura con este principio que la población a través de sus diferentes expresiones organizativas, debe de involucrarse en las etapas del proceso de planificación, coordinación y gestión de las políticas, programas, proyectores, acciones y actividades que se realicen en materia de ambiente y salud.

f). Transparencia.

Se procura con este principio que los recursos y otros cargos, sean explícitos y completamente públicos para todos los involucrados en el proceso de planificación, coordinación y gestión de todas las actividades que se realicen en materia de ambiente y salud.

g). Gradualidad.

Se procura con este principio que los procesos de desconcentración y descentralización de las funciones, acciones, actividades y recursos del gobierno central se realicen en forma ordenada y con la capacitación previa de los gobiernos locales y organizaciones de la sociedad civil.

h). Sostenibilidad.

Se procura con este principio que las políticas, programas, proyectos, acciones y actividades en materia de ambiente y salud se realicen sin perjuicio del acceso a los servicios y beneficios esperados para las generaciones futuras.

b). Los Lineamientos de Política Intersectorial.

Tradicionalmente y como resultado de una práctica pública de planificar las actividades de las instituciones de gobierno por sectores o compartimientos, el proceso de planificación intersectorial ha sido débil. Ello fue ampliamente reconocido en las reuniones de trabajo realizadas por el gobierno de la República con los sectores representativos de la colectividad nacional en el interés de concertar la propuesta de país a presentarse en la reunión del Grupo Consultivo en Estocolmo, Suecia.

Como producto de ello, el PMRTN contempla, por un lado, una visión de país hacia el año 2,005. Esta visión considera un escenario de crecimiento de la economía sostenido arriba de 5% anual; reducción adicional de 10 puntos en la incidencia de la pobreza; mejora sustantiva en los indicadores de salud, educación, nutrición y vivienda; la consolidación del proceso de reforma estructural y modernización del Estado; reducción en el deterioro ambiental y la participación democrática en forma efectiva.¹⁴

Esta orientación de política general de desarrollo del país, constituye el nuevo marco de referencia para el plan nacional de ambiente y salud en el desarrollo humano sostenible.

Por otro lado, el PMRTN establece una relación entre pobreza, ambiente y participación democrática. Mitch desnudó la alta vulnerabilidad social y ambiental del país, pero también el sesgo centralizador de las acciones del Estado. En tal sentido, las prioridades de las políticas, programas y proyectos corresponden a la superación de los problemas estructurales que enfrentan estos tres ejes transversales del desarrollo.

No obstante lo anterior, las políticas de gobierno deben enfatizar más aquellas acciones que mejoren la equidad económica y la inclusión social para amplios sectores de la población hondureña. Ello en contraposición a un enfoque de política pública que privilegia las políticas de compensación social en forma independiente de los problemas de inequidad y de falta de participación social.¹⁵ Por tanto, siguen vigentes aquellas políticas del plan nacional de ambiente y salud que buscan mejorar y ampliar el acceso de la población pobre hondureña a medios, recursos productivos y servicios sociales; como también las que promueven el fortalecimiento de las gobiernos locales y de las

organizaciones de la sociedad civil, la descentralización del Estado y la protección de los recursos naturales y la salud ambiental.

c). Los Ajustes en la Política Sectorial

El gobierno de la República con los principales agentes económicos y sociales, ha iniciado el proceso de elaboración del Plan de Acción para materializar las políticas, programas y proyectos contemplados en el PMRTN a partir de los compromisos adquiridos en la reunión de Estocolmo. A falta de dicho plan, se hace necesario un esfuerzo de síntesis que integre y compatibilice las políticas sectoriales en materia de ambiente y salud. Las fuentes para ello son : el PMRTN, los lineamientos de políticas (1999-2,001) del sector salud y las orientaciones de política de corto plazo.

Los objetivos y políticas sectoriales en materia de ambiente y salud, con base a las prioridades definidas por el gobierno de la República, a los lineamientos y orientaciones establecidos por la Secretarías de Estado y demás instituciones y organizaciones con responsabilidades y competencias asignadas, deben constituirse en el nuevo marco de política institucional sectorial del plan nacional de ambiente y salud en el desarrollo humano sostenible.

En materia de ambiente, el PMRTN tiene como objetivos sectoriales los siguientes: a) la protección de medio ambiente como una condición necesaria para desarrollarlo, conservarlo y utilizarlo para beneficio de las presentes y futuras generaciones; b) desarrollar el potencial ecoturista y conservar el patrimonio biológico nacional; c) la participación efectiva de la sociedad civil en las decisiones que afectan al ambiente.¹⁶. En complemento a ello, los objetivos estratégicos de la SERNA buscan, ante todo, una optimización del uso de los recursos naturales; ordenamiento racional y localización de los asentamientos humanos; desarrollo de las potencialidades de los espacios territoriales, la vigencia de un marco jurídico- institucional con reglas claras para los agentes, definición de competencias,¹⁷ aplicación efectiva de las sanciones a prácticas contaminantes y fortalecimiento de los gobiernos locales en la protección de los recursos naturales y el ambiente.

Las medidas de política propuestas incluyen: a). Aprobación de la Ley de Ordenamiento Territorial; b). Eliminación de subsidios y distorsiones que afectan negativamente la

gestión ambiental y el uso sostenible de los recursos naturales; c). Aplicación del sistema de “cuentas verdes”, otorgando una verdadera valorización a los servicios ambientales; d). Ejecución de planes de manejo integral de las reservas forestales y parques nacionales; e). Capacitación ambiental a gobiernos y comunidades locales; f). Generalizar el requisito de evaluación de impacto y certificación ambiental; g) Concluir la actualización del perfil ambiental y ejecutar el plan de desarrollo ambiental de Honduras.

En materia de salud, existe un consenso entre las instituciones de gobierno acerca de la urgente necesidad de conformar un sistema nacional (único) de salud, ejecutar la reforma técnica, administrativa y financiera propuesta para el sector, descentralizar los servicios de salud y otorgar una mayor participación a los agentes privados. Ello sin afectar las metas de ampliación de cobertura, mejoramiento de la calidad en las prestación de los servicios, disminuir la incidencia y reducción de la tasas de mortalidad y morbilidad principalmente.

Los objetivos generales de la política de las salud son: a). Restablecer y fortalecer el funcionamiento integral de la red de servicios del sistema de salud que fueron afectados y destruidos por el Huracán Mitch, lo que incluye agua, saneamiento, servicios de salud, nutrición, control de endemias y evitar epidemias; b). Definir con una estrategia participativa, la transformación del sector salud tendiente a lograr un manejo eficiente y efectivo de los recursos, que permita ampliar la cobertura y mejorar la calidad de los servicios para beneficio de todos los hondureños, especialmente de los más necesitados¹⁸. Los objetivos específicos enfatizan la reforma sectorial del salud, la reorganización de la Secretaría de Salud, la reconstrucción de las unidades prestadoras de servicios y la disminución de la incidencia de la desnutrición en la población.

En cuanto a las medidas de políticas, se propone lo siguiente: a). Rehabilitación de los Servicios de Salud, Mitigación y Prevención de Desastres.; b). La Reforma del Sector Salud; c) Mejoramiento de la Seguridad Social; d). El fortalecimiento de los Programas de Salud y; e). Mayor Eficiencia y Cobertura de Agua y Saneamiento. En el ámbito administrativo se propone además la aprobación de la Ley Marco de la Seguridad Social y la Ley Marco del Subsector de Agua y Saneamiento.¹⁹.

Para otros sectores (agrícola-forestal, educación) subsectores (infraestructura, transporte y vivienda) que tienen relación con las políticas de ambiente y salud, se han redefinido sus objetivos y políticas estratégicas. En el sector agrícola-forestal destaca el interés del gobierno por fortalecer el programa de titulación de tierras a las comunidades étnicas, continuar con el catastro agrario, delimitar y proteger la zonas de reserva forestal y biológica del país, mejorar el manejo de las cuencas y la conformación de un programa integral de vigilancia fitosanitaria.

En sector educación, las acciones previstas incluyen la rehabilitación del sistema y la prevención de desastres; la reforma sectorial y de la educación superior, la capacitación masiva en medio ambiente en las escuelas y colegios públicos y la expansión de experiencias piloto como “escuela y casa saludable”. También se continuará con la ejecución del proyecto Educación Comunitaria (PROHECO), como un medio para potenciar las capacidades locales y la descentralización de los servicios educativos.

En el caso del trinomio infraestructura, transporte y vivienda, el PMRTN contempla las nuevas orientaciones de política, objetivos, acciones y metas a alcanzar con su ejecución. En su relación con el ambiente y la salud, destacan las siguientes medidas de política: a) nuevas normas de diseño y construcción de obras; b) incorporar conceptos ambientales a la planificación, ejecución y evaluación de proyectos; d) fortalecimiento del fondo de conservación vial; e) una nueva ley de transporte urbano; f) ordenamiento de los centros poblados y ejecución de planes reguladores urbanos a nivel de municipios; g) promoción de soluciones habitacionales con tecnologías que no afecten el ambiente y salud de pueblo hondureño.

6.4 Las Prioridades de Inversión

El PMRTN contempla un cartera de programas y proyectos ha ejecutarse durante la vida útil de éste (1999-2,005). En el ámbito de la salud y nutrición, la inversión estimada asciende a la cantidad de 244.6 millones de dólares, de los cuales 10.6 millones son fondos del presupuesto nacional, 60 millones de dólares son prestamos y 174 millones en carácter de donaciones. Los programas más importantes a ejecutarse son los

siguientes: a). Intraestructura de la red de servicios de salud; b). Fortalecimiento de la capacidad institucional de la Secretaría de Salud; c) Vigilancia y control epidemiológico y; d). Seguridad alimentaria nutricional

En el ámbito de los recursos naturales y el ambiente, se estima una inversión de 336.7 millones de dólares, distribuidos así: 14.8 millones del presupuesto nacional; 5.3 millones como fondos propios; 77.4 millones en carácter de préstamos y 239.2 millones en carácter de donaciones. Los programas a financiarse son los siguientes: a) Manejo de cuencas y microcuencas hidroeléctricas; c) Planificación y gestión ambiental; c) Disminución de riesgos hidrológicos asociados al paso del Huracán Mitch; d) Formulación y ejecución de la política de educación ambiental nacional; e) Facilitar la aplicación de las leyes general del ambiente y ordenamiento territorial y asentamientos humanos.²⁰

En el caso del subsector de agua potable y saneamiento, el monto de la inversión asciende a la cantidad de 358.2 millones de dólares, distribuidos así: 13.8 millones de dólares corresponden a fondos del presupuesto nacional; 1.1 millones de dólares como fondos propios o de la comunidades; 177.1 millones en carácter de préstamo y 166.2 millones de donaciones. Los proyectos propuestos a financiarse son los siguientes: a). Rehabilitación de servicios básicos de agua y saneamiento en el sector rural; b). Rehabilitación de acueductos rurales; c). Mejoramiento de la red y almacenamiento del sistema de distribución; d) Aumento de producción de agua en la represa Concepción; e). Rehabilitación y mejoras de los acueductos urbanos a nivel nacional ; f) Reforma y modernización de los servicios de agua potable y saneamiento; g). Fortalecimiento de la vigilancia y control de la calidad de agua potable; h). Programa especial de inversión en agua y saneamiento e; i). Programa de emergencia para agua potable.

Un subsector nuevo surgió después de Mitch: Prevención y Mitigación de Desastres. La inversión estimada asciende a 281.2 millones de dólares, de los cuales 7.3 millones constituyen fondos del presupuesto nacional, 70 millones son préstamos y el resto, unos 203.9 millones de dólares, se solicitan en carácter de donaciones. Con estos fondos se piensa ejecutar dos programas básicos: a) Gestión de Riesgos y; b) Obras Hidráulicas.

²⁰ Véase para el detalle de los proyectos: "Resumen Ejecutivo de la Cartera de Programas y Proyectos del Plan Maestro de la Reconstrucción y Transformación Nacional. República de Honduras, Presidencia de la República Mayo de 1999

El subsector forestal contempla una inversión de 42.2 millones de dólares, de los cuales 1.7 millones de dólares son fondos de presupuesto nacional, 10 millones se solicitan en carácter de préstamos y 42.2 millones de donaciones; el resto constituyen fondos de aporte de las comunidades. Los principales proyectos que se piensan ejecutar son: a). Fortalecimiento del sistema social forestal; b). Protección contra incendios; c). Reforestación Nacional y; d) Capacitación forestal.

En el sector educativo, se contempla la ejecución de los siguientes proyectos relacionados con el ambiente y la salud del pueblo hondureño: a). Prevención de Desastres por un monto de 21.6 millones de dólares; b). Construcción de Centro de Recursos de Aprendizaje y Centro de Apoyo de información para el Desarrollo Humano Sostenible por un monto de 2.1 millones de dólares y; c). Escuelas Saludables por un monto de 12 millones de dólares.

Para el subsector de vivienda y asentamientos humanos se contempla lo siguiente: a). Estudios para la gestión de riesgos por un monto de 1.1 millones de dólares y; b). El programa ordenamiento territorial por un monto de 111.5 millones de dólares, que comprende el ordenamiento del sistema de centros poblados; planificación y gestión urbana; capacitación para la autoconstrucción; la protección del medio ambiente urbano y el mejoramiento de los barrios marginales.

Finalmente se contempla la inversión en acciones focalizadas frente a la pobreza por medio de la política de compensación social que ejecuta en FHIS . Ello incluye el proyecto Salud/FHIS 3 por un monto de 3.9 millones de dólares; agua y alcantarillado por 24.2 millones de dólares y el proyecto de medio ambiente por 900 mil dólares.

En resumen, el programa de inversión pública para ambiente y salud de mediano plazo (1999-2,005) asciende a la cantidad de 1,440.2 millones de dólares que representa el 36% del monto de la inversión del PMRTN.