

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 organ-

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 (piloteo) en dos distritos escolares de los municipios 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-