

# La tendencia del desarrollo humano a partir del desastre

El concepto de desarrollo humano, descrito en la introducción, es mucho más profundo y rico que lo que se puede captar en un índice compuesto o incluso en un conjunto detallado de indicadores estadísticos. Pero para medir, comparativamente, los progresos en cuanto a desarrollo humano se necesita un instrumento simple. El índice de desarrollo humano (IDH) refleja los logros en cuanto a las capacidades humanas más básicas: vivir una larga vida, tener conocimientos y disfrutar de un nivel decente de vida. Se han escogido tres variables para representar esas dimensiones, la esperanza de vida al nacer, el logro educacional y el ingreso. El valor del IDH de un país indica la distancia, (rango de 0 a 1), que ya ha recorrido hacia el valor máximo posible de uno (PNUD, 1999).

En las últimas décadas Honduras ha avanzado en múltiples aspectos, lo cual le ha permitido mejorar sus niveles de desarrollo humano en los años noventa. Sin embargo, persisten fuertes e importantes desequilibrios en los planos político, cultural, socioeconómico y territorial, que han generado procesos de exclusión y vulnerabilidad para un importante número de ciudadanos, especialmente rurales, como se constató en el Informe Nacional de 1998.

En este capítulo se presentan los resultados de la proyección del índice de Desarrollo Humano a partir de los efectos ocasionados por el paso del huracán Mitch. Aquí se retoma la línea de los indicadores históricos (recuadro 1.1) y se pretende registrar de manera preliminar los efectos directos e indirectos en la calidad de vida de las personas y se plantean algunas hipótesis posibles respecto de su evolución futura.

**RECUADRO 1.1**

**Variables que se utilizan en los índices de desarrollo humano**

- a) Ingreso per cápita ajustado según paridad de poder adquisitivo (PPA).
- b) Tasa bruta de matriculación combinada.
- c) Tasa de alfabetización de adultos.
- d) Esperanza de vida al nacer.

La desagregación del índice se realizó por departamentos, utilizando para ello la encuesta de hogares de propósitos múltiples, la cual dispone de información más confiable. No obstante, no incorpora en su muestra a los departamentos de Islas de la Bahía y Gracias a Dios, de los cuales aún no se dispone de otra fuente de información oficial actualizada, en las variables que aquí se utilizan, por lo cual no se incluyeron en el análisis.

De los componentes del índice, el ingreso per cápita aparece como la variable más sensible (variable de flujo) ante este desastre natural, ya que si bien la escolaridad o el alfabetismo pueden ser afectados por las pérdidas de infraestructura social o el crecimiento del trabajo infantil, esto no se manifiesta claramente en el corto plazo y hasta puede ser evitado o revertido con inversión para reconstruir la infraestructura educacional y con políticas de recuperación del empleo.

Con relación al logro en salud, el déficit producido en la esperanza de vida al nacer (EVN) tiene más que ver con pérdidas por una situación fortuita (desastre) que por problemas de salud pública. En este sentido, la tendencia de la EVN, que es una variable de mediano plazo «stock», dependerá, entre otros aspectos, de la capacidad y eficiencia de las instituciones de salud pública para prevenir la expansión de algunas enfermedades y el aumento de la mortalidad.

En resumen, a corto plazo, es el ingreso el que más efecto negativo recibirá y, a su vez, el que más perjuicios acarreará a la calidad de vida de la población y a la satisfacción de sus necesidades básicas.

**Perspectivas para el desarrollo humano**

De manera general se puede decir que el desastre Mitch provocó una significativa pérdida de vidas humanas, una fuerte caída en la producción y un pronunciado deterioro de la infraestructura social. Esto produjo una rápida e inesperada tendencia a la baja de los indicadores de desarrollo humano a corto plazo y un estancamiento en el mediano plazo.

Además, el modelo empleado (ver nota técnica 2) para elaborar el índice de desarrollo humano posterior al Mitch permite detectar la tendencia hacia una alta desigualdad interdepartamental y, por

ende, hacia una tensión inestable en el proceso de desarrollo.

La elaboración del índice ha permitido apreciar la incidencia que la destrucción provocada por el huracán Mitch ha tenido sobre los indicadores que lo configuran, en particular sobre la variable ingreso per cápita.

Una mirada general sobre la tendencia del IDH sugiere que de no consolidarse un proceso de reconstrucción dirigido a atenuar los impactos negativos de la catástrofe en el mediano plazo, podría generarse un escenario de deterioro y/o estancamiento del IDH en los próximos años, contraviniendo con ello la tendencia positiva experimentada en las últimas décadas.

La proyección de la evolución del índice se hizo sobre la base, como requisito, de un mejoramiento del ritmo de crecimiento económico y de la inversión social. Lo anterior, que puede considerarse como la situación esperada más deseable desde el punto de vista de las iniciativas nacionales e internacionales para la recuperación socioeconómica del país, permite comparar los posibles resultados que se pueden obtener en el mediano plazo, de acuerdo al tipo de políticas socioeconómicas que se implementen.

La simulación que aquí se presenta considera una caída del ingreso per cápita a fines de 1998 de 4.8%<sup>1</sup>, y de 5.7% en 1999, una recuperación, a partir del año 2000, a niveles del 4%, producto del dinamismo generado por la reconstrucción, y una persistencia de este ritmo hacia los años 2001 y 2002. Esto representaría un efecto positivo en las perspectivas de recuperación del ingreso per cápita respecto a niveles anteriores al desastre, lo que se puede apreciar en el cuadro 1.1.

Por lo tanto, si se logra retomar el nivel de crecimiento en el período 2000-2002, el PIB per cápita se recuperaría y crecería levemente respecto al de 1997, lo que podría influir positivamente a nivel social si a este escenario se asocia un incremento real de la inversión pública en políticas sociales (gasto social). Esto implica un gran esfuerzo debido a que la mayor parte de los recursos están siendo destinados a la recuperación de la infraestructura dañada, pero significaría un gran impulso para la sostenibilidad de los programas de desarrollo. A su vez, no se debe olvidar, como menciona el informe de Chile 1998, que «la viabilidad y éxito de un programa de desarrollo dependerá del grado en que las personas perciban ese programa como un esce-

CUADRO 1.1

**Evolución estimada del PIB per cápita por departamento, 1997 - 2002**

	1997-1998	1997-1999	1997-2000	1997-2001	1997-2002
Atlántida	-2.8	-5.5	-1.5	2.5	6.5
Colón	-6.1	-12.7	-8.7	-4.7	-0.7
Comayagua	-4.7	-10.5	-6.5	-2.5	1.5
Copán	-5.8	-13.6	-9.6	-5.6	-1.6
Cortés	3.5	2.4	6.4	10.4	14.4
Choluteca	-4.2	-9.6	-5.6	-1.6	2.4
El Paraíso	-5.6	-11.7	-7.7	-3.7	0.3
Francisco Morazán	1.3	2.3	6.3	10.3	14.3
Intibucá	-10.0	-19.2	-15.2	-11.2	-7.2
La Paz	-7.0	-13.6	-9.6	-5.6	-1.6
Lempira	-10.3	-20.3	-16.3	-12.3	-8.3
Ocatepeque	-10.4	-19.1	-15.1	-11.1	-7.1
Olancho	-6.2	-12.8	-8.8	-4.8	-0.8
Santa Bárbara	-3.7	-10.6	-6.6	-2.6	1.4
Valle	-2.7	-6.2	-2.2	1.8	5.8
Yoro	-6.1	-13.6	-9.6	-5.6	-1.6
País	-4.8	-10.5	-6.5	-2.5	1.5
Crecimiento esperado	-4.8	-5.7	4	4	4

*Fuente:* Elaboración propia con base en CEPAL, evaluación de los daños ocasionados por el huracán Mitch, 1999; Censo de Población y Vivienda, 1988; Encuestas de Hogares de Propósitos Múltiples, 1990-1999.

nario en que su subjetividad es reconocida y fortalecida».

Con el objetivo de acercarnos a las condiciones de desarrollo humano después del Mitch, se realizó una proyección del índice basada en una serie temporal del índice de desarrollo humano<sup>2</sup> (IDH) por departamento, desde 1994 a 1998, y se la prolongó hasta el año 2002 (de acuerdo con la metodología vigente hasta 1998), en un escenario de recuperación económica que refleja estimaciones del gobierno, CEPAL, BM y otros (cuadro 1.2).

Al analizar el cuadro se observa una fuerte desigualdad entre los departamentos del país, junto a una baja de los indicadores en los años 1998 y 1999, observándose una recuperación sostenida hacia el año 2002, lo que permite acercarse a los niveles previos al huracán. Esto indicaría que se trata de un proceso de rápida recuperación, pero que, a nivel de requisitos, necesita de un gran esfuerzo de inversión que estimule, además, el desarrollo sostenido y equitativo entre los departamentos.

El IDH total nacional baja de 0.551 en 1997 a 0.544 en 1999; se registra el descenso más importante en aquellos departamentos que poseían los indicadores más altos, con una disminución superior a 0.015 en Colón y Comayagua y superior a

0.010 en Francisco Morazán y Atlántida, indicadores que se recuperan hacia el año 2002 pero que no logran superar el nivel de 1997, especialmente en Colón, que aparece aún en un nivel inferior al que presentaba antes del huracán.

En cambio se aprecia una caída menor en aquellos departamentos más deprimidos, como Copán, El Paraíso, Ocotepeque y Lempira, situación que se revierte en un crecimiento positivo hacia el año 2002, debido a que se espera que una parte importante de la inversión se concentre en aquellas zonas de mayor vulnerabilidad. Por otro lado, la dimensión de salud y educación presenta un crecimiento positivo, lo que permite presumir una más rápida recuperación del IDH.

Cabe señalar como un aspecto positivo el hecho de que los departamentos con indicadores más bajos respecto a nutrición y escolaridad no fueron los más afectados. En caso contrario, se habría ocasionado un dramático retraso en esas zonas y dificultado aún más sus perspectivas de recuperación. Al ser los menos afectados, se encuentran en posición de mejorar significativamente sus indicadores socioeconómicos.

Sin embargo, el aspecto negativo lo constituye el hecho que los daños más severos del huracán se

*En 1999 se aprecia una fuerte caída del IDH en casi todos los departamentos, la que es influenciada, principalmente, por el deterioro de la actividad económica y la disminución de los salarios.*

CUADRO 1.2

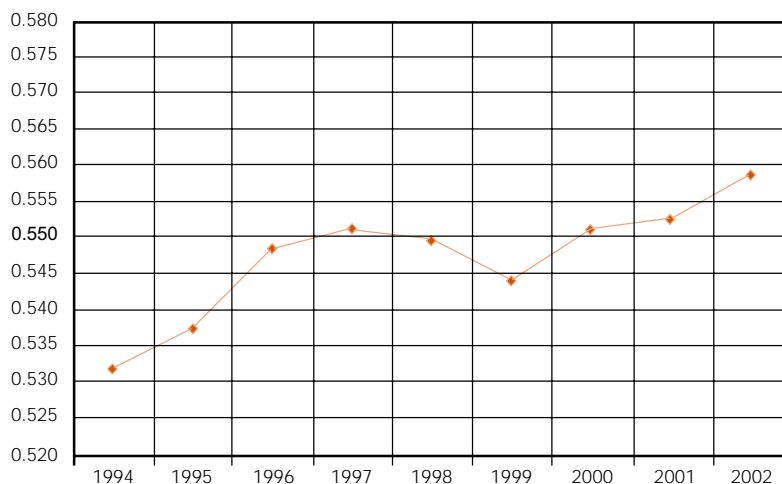
**IDH estimado por departamento, 1997 - 2002**

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	Población 1999
Atlántida	0.593	0.596	0.580	0.586	0.585	0.589	329,786
Colón	0.558	0.554	0.538	0.545	0.547	0.552	215,189
Comayagua	0.598	0.593	0.578	0.585	0.589	0.595	346,083
Copán	0.507	0.498	0.502	0.510	0.512	0.519	297,533
Cortés	0.614	0.616	0.607	0.614	0.614	0.620	886,080
Choluteca	0.529	0.525	0.524	0.531	0.532	0.538	394,958
El Paraíso	0.521	0.521	0.519	0.526	0.527	0.534	346,468
Francisco Morazán	0.659	0.653	0.648	0.655	0.655	0.660	1,087,110
Intibucá	0.524	0.520	0.517	0.524	0.525	0.531	170,991
La Paz	0.558	0.559	0.552	0.560	0.562	0.568	148,174
Lempira	0.473	0.470	0.470	0.478	0.481	0.488	240,973
Ocotepeque	0.513	0.511	0.511	0.519	0.521	0.528	101,308
Olancho	0.558	0.564	0.561	0.569	0.571	0.578	408,869
Santa Bárbara	0.523	0.526	0.518	0.526	0.529	0.536	373,068
Valle	0.542	0.547	0.539	0.545	0.545	0.550	160,389
Yoro	0.548	0.545	0.540	0.547	0.548	0.553	459,157
País	0.551	0.550	0.544	0.551	0.553	0.559	5,966,136

*Fuente:* Elaboración propia con base en CEPAL, evaluación de los daños ocasionados por el huracán Mitch, 1999; Censo de Población y Vivienda, 1988; Encuestas de Hogares de Propósitos Múltiples, 1990-1999.

GRAFICO 1.1

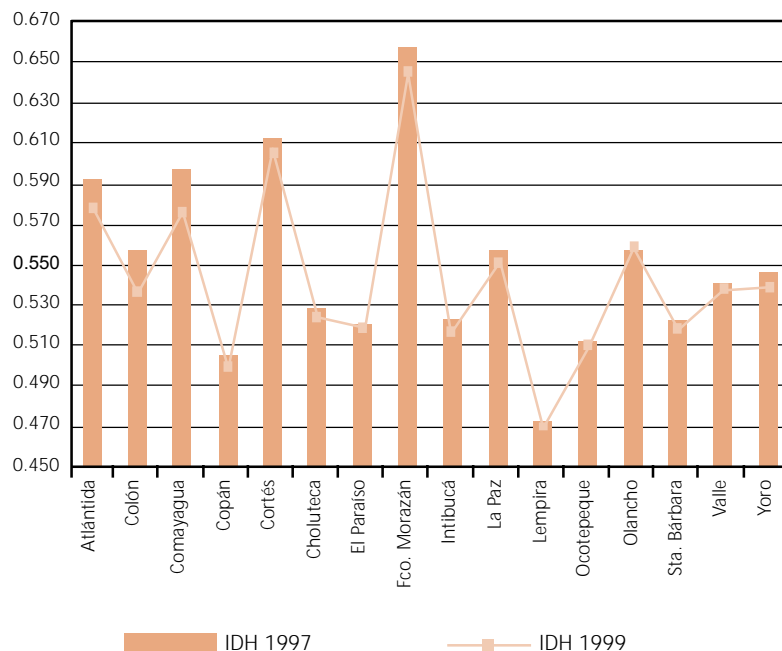
**Evolución del IDH 1994 - 2002**



Fuente: Elaboración propia con base en CEPAL, evaluación de los daños ocasionados por el huracán Mitch; Censo de Población y Vivienda, 1988; Encuestas de Hogares de Propósitos Múltiples, 1990-1999.

GRAFICO 1.2

**IDH por departamentos, 1997 y 1999**



Fuente: Elaboración propia con base en CEPAL, evaluación de los daños ocasionados por el huracán Mitch; Censo de Población y Vivienda, 1988; Encuestas de Hogares de Propósitos Múltiples, 1990-1999.

hayan localizado en las zonas más desarrolladas. Si bien éstas manifiestan menor vulnerabilidad, se ha producido un fenómeno de retroceso en el nivel de desarrollo medio del país debido a que sus polos más dinámicos entran en una etapa de recuperación, lo cual provoca una «nivelación hacia abajo» al reducirse la desviación media entre los departamentos, desde 0.047 puntos en el IDH hasta 0.044. Es decir, que aumenta su homogeneidad debido al descenso de las áreas que poseían mayor desarrollo.

El siguiente gráfico (1.1), que presenta los IDH nacionales en el período 1994-2002, muestra una tendencia de crecimiento continuo de los índices. Caen en 1998 y 1999, con una baja total de 0.006 puntos, pero se aprecia una importante recuperación en el año 2000, debido al esperado dinamismo del proceso de reconstrucción. El crecimiento se mantiene sostenido hasta el 2002, con un ascenso de 0.015 puntos desde 1999.

En forma desagregada, a nivel departamental se observa la caída de los indicadores en todos los departamentos ubicados sobre la media nacional (gráfico 1.2).

Es decir, que las más afectadas son las zonas más dinámicas o polos de desarrollo. En cambio, las zonas con menor desarrollo presentan una estabilización y, en algunos casos, una leve recuperación, influida por el hecho que su infraestructura o sus formas de producción fueron, posiblemente, menos afectadas.

En la tendencia departamental hacia el año 2002 (gráfico 1.3) se ve una mejoría del IDH, caracterizada por el considerable crecimiento del puntaje de los departamentos más deprimidos. Esto sobre el supuesto del incremento del producto interno bruto por habitante y del gasto social, con un importante grado de equidad interdepartamental, el cual tenderá a surtir un efecto más positivo en las áreas menos desarrolladas, las más sensibles a la inversión pública.

Por su parte, los departamentos de mayor desarrollo aún no recuperan su nivel anterior, especialmente los que poseían un mayor IDH, lo que ocasionaría una negativa «nivelación hacia abajo» de los departamentos.

Al desagregar el logro en la dimensión ingreso del IDH según zona urbana-rural (cuadro 1.3) se aprecian más drásticamente las diferencias en las oportunidades para satisfacer necesidades básicas y las consecuencias probables del huracán en las condiciones de empleo y los ingresos de la población. Sin duda ésta es la dimensión históricamente más débil de los indicadores que presenta Honduras. El valor que tenía en 1997 era de 0.319, para descender a nivel nacional a 0.279 en 1999 (gráfico 1.4).

Por su parte, el promedio de ingreso de las zonas urbanas en 1999, considerando la caída en el ingreso, es mayor que el nacional (0.322) y, sobre todo, que el de las zonas rurales, las cuales evidencian el fuerte golpe recibido por el sector primario

CUADRO 1.3

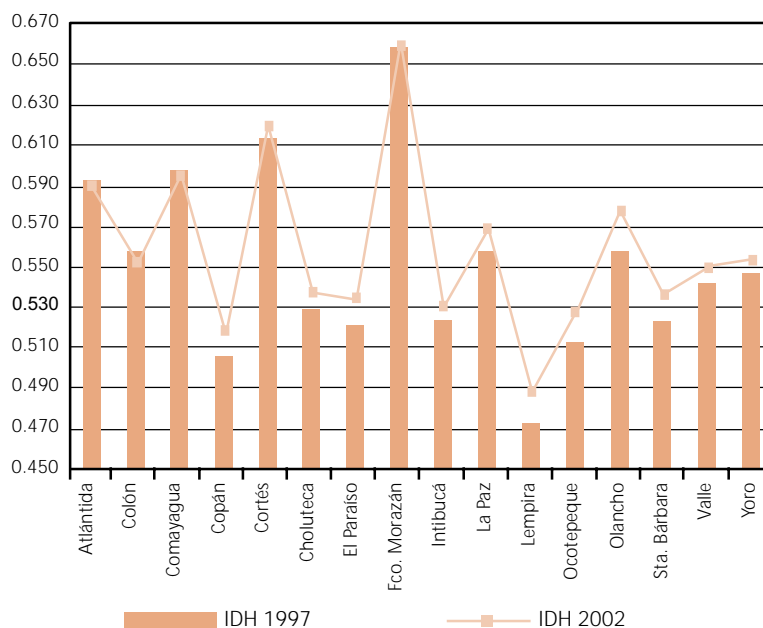
**Logro por dimensión ingreso del IDH por departamento,  
según zona urbana-rural, 1999**

Departamentos	Ingreso Urbano	Ingreso Rural	Población Urbana	Población Rural	Población Total	% Diferencia ingreso urbano rural
Atlántida	0.355	0.303	158,767	171,019	329,786	14.7
Colón	0.302	0.255	56,107	159,082	215,189	15.6
Comayagua	0.318	0.257	123,231	222,852	346,083	19.3
Copán	0.297	0.227	60,303	237,230	297,533	23.8
Cortés	0.396	0.358	578,510	307,570	886,080	9.7
Choluteca	0.302	0.251	97,001	297,957	394,958	17.0
El Paraíso	0.287	0.243	70,819	275,649	346,468	15.3
Francisco Morazán	0.436	0.355	790,168	296,942	1,087,110	18.6
Intibucá	0.303	0.222	19,902	151,089	170,991	26.7
La Paz	0.317	0.246	25,226	122,948	148,174	22.5
Lempira	0.260	0.210	7,960	233,013	240,973	19.3
Ocotepeque	0.290	0.221	12,828	88,480	101,308	23.7
Olancho	0.294	0.242	80,831	328,038	408,869	17.7
Santa Bárbara	0.261	0.254	80,007	293,061	373,068	2.5
Valle	0.332	0.259	42,310	118,079	160,389	22.1
Yoro	0.308	0.258	158,679	300,478	459,157	16.3
Pais	0.322	0.264	2,362,651	3,603,485	5,966,136	18.0

*Fuente:* Elaboración propia con base en CEPAL, evaluación de los daños ocasionados por el huracán Mitch, 1999; Censo de Población y Vivienda, 1988; Encuestas de Hogares de Propósitos Múltiples, 1990-1999.

GRAFICO 1.3

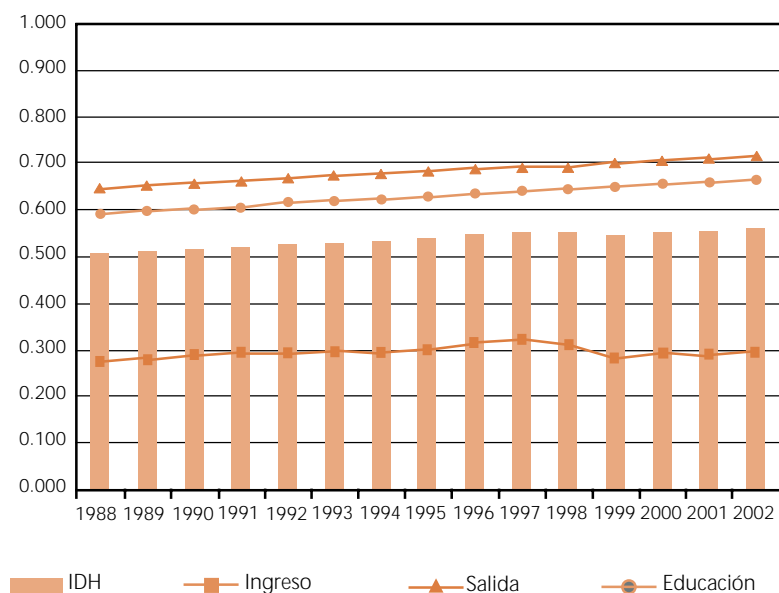
**IDH por departamentos, 1997 y 2002**



*Fuente:* Elaboración propia con base en CEPAL, evaluación de los daños ocasionados por el huracán Mitch; Censo de Población y Vivienda, 1988; Encuestas de Hogares de Propósitos Múltiples, 1990-1999.

GRAFICO 1.4

**Evolución del IDH y sus componentes, 1988 - 2002**



Fuente: Elaboración propia en base a CEPAL, evaluación de los daños ocasionados por el huracán Mitch, 1999; Banco Central de Honduras, 1999 y Encuestas de Hogares de Propósitos Múltiples, 1990-1999.

de la economía. Estas zonas presentan un muy bajo índice de logro en ingresos (0.264), un 18% menor que a nivel urbano, lo que es muy grave dado el importante peso de la población rural.

Esa situación deja de manifiesto que las disparidades departamentales son principalmente explicadas por el tamaño del sector rural, lo que representa para la mayoría de la población ocupada menores condiciones de empleos y de acceso a servicios sociales. También se puede esperar en las zonas rurales más deprimidas el aumento de las actividades precarias relacionadas con servicios personales o comercio informal, y el deterioro de la actividad agrícola asociada a la migración hacia grandes ciudades.

A pesar de que desde julio de 1999 existe una nueva metodología de cálculo del IDH (recuadro 1.2), se optó por trabajar con la vigente hasta 1998 con el fin de mantener la comparación con los índices ya calculados en el informe nacional de 1998. Como se ve en los gráficos 1.5 y 1.6, es el ingreso del índice de desarrollo humano la dimensión más sensible al efecto del huracán Mitch. La disminución del ingreso afectó al 80% de la población, lo cual, en el mediano y largo plazo, si no se implementan las medidas adecuadas, se proyectará ne-

RECUADRO 1.2

**La nueva metodología del IDH**

La metodología utilizada para el Informe Mundial de 1999 presenta, como un cambio, una función de ingreso que pondera de manera distinta el aporte de éste a la satisfacción de las necesidades (véase anexo metodológico del Informe Mundial). Debido a ello, los ingresos que están más cerca del promedio mundial poseen un mayor nivel de IDH que antes, con lo cual el país aparece con un nivel más alto de desarrollo humano aunque no hayan cambiado sus condiciones reales de vida, lo que podría ocasionar problemas de interpretación de los resultados.

Debido a la naturaleza de ese nuevo índice, las modificaciones ocasionadas por el Mitch en el IDH tienen la misma dirección que las obtenidas con la antigua metodología, con la diferencia de que la tendencia aparece más suavizada y pasajera (recuperación más rápida) debido a la nueva ponderación que adquiere el ingreso. A continuación se presentan dichos índices, calculados de acuerdo con la nueva metodología propuesta por el Informe Mundial sobre Desarrollo Humano de 1999.

IDH estimado por departamento, 1997 - 2002							
Departamentos	1997	1998	1999	2000	2001	2002	Población 1999
Atlántida	0.702	0.703	0.696	0.700	0.700	0.703	329,786
Colón	0.667	0.665	0.658	0.664	0.666	0.671	215,189
Comayagua	0.715	0.713	0.706	0.713	0.717	0.723	346,083
Copán	0.614	0.610	0.615	0.622	0.625	0.631	297,533
Cortés	0.718	0.719	0.717	0.722	0.723	0.727	886,080
Choluteca	0.646	0.643	0.645	0.651	0.653	0.658	394,958
El Paraíso	0.636	0.636	0.637	0.643	0.645	0.651	346,468
Francisco Morazán	0.760	0.759	0.758	0.763	0.765	0.768	1,087,110
Intibucá	0.639	0.637	0.638	0.644	0.646	0.651	170,991
La Paz	0.667	0.668	0.668	0.674	0.677	0.682	148,174
Lempira	0.586	0.585	0.588	0.595	0.599	0.606	240,973
Ocotepeque	0.627	0.627	0.630	0.636	0.640	0.646	101,308
Olancho	0.668	0.672	0.673	0.680	0.683	0.688	408,869
Santa Bárbara	0.635	0.638	0.636	0.643	0.647	0.654	373,068
Valle	0.656	0.659	0.656	0.661	0.662	0.666	160,389
Yoro	0.665	0.664	0.663	0.668	0.670	0.675	459,157
País	0.663	0.662	0.661	0.667	0.670	0.675	5,966,136

Fuente: Elaboración propia con base en CEPAL, evaluación de los daños ocasionados por el huracán Mitch, 1999; Censo de Población y Vivienda, 1988; Encuestas de Hogares de Propósitos Múltiples, 1990-1999.

gativamente en las denominadas variables de «stock» del IDH (salud y educación). La caída del PIB per cápita permitió registrar, en términos más reales, las pérdidas de la calidad de vida sufridas por la población a raíz del huracán.

Por su parte, el índice de desarrollo humano presenta un comportamiento más estable. No obstante, el 16.65% de la población disminuyó su IDH. Esto se explica porque las dimensiones longevidad (salud) y educación no han sufrido las consecuencias de manera inmediata aunque, debido a la interrelación existente entre las tres variables de este índice sintético también se verán, a mediano y largo plazo, afectadas si no se toman medidas que lo impidan o atenúen.

Si bien estas dimensiones constituyen un «stock» de recursos para recuperar la producción, también es cierto que poseen debilidades estructurales que pueden limitar su efecto positivo. En el caso de la longevidad (salud), se observa en el país un cambio en el patrón epidemiológico, es decir, se ha reducido la mortalidad por enfermedades infecciosas, pero no existe preparación adecuada para combatir enfermedades de características más complejas (como el aumento del VIH/sida), que pueden elevar nuevamente la mortalidad y hacer que este indicador se estanque o decaiga.

Por su parte, si bien se ha avanzado en materia de educación para crear condiciones mínimas de acceso, el componente de calidad, que es el más relevante para avanzar a un nuevo modelo productivo, presenta serias debilidades. Al mismo tiempo, la reducción de ingresos puede propiciar una mayor desigualdad en el momento en que se recuperen los niveles de crecimiento económico, si no existen mecanismos que permitan captar mayor proporción del ingreso generado y mejorar la distribución de recursos por medio de más inversión en servicios sociales y más incentivos para incrementar el empleo.

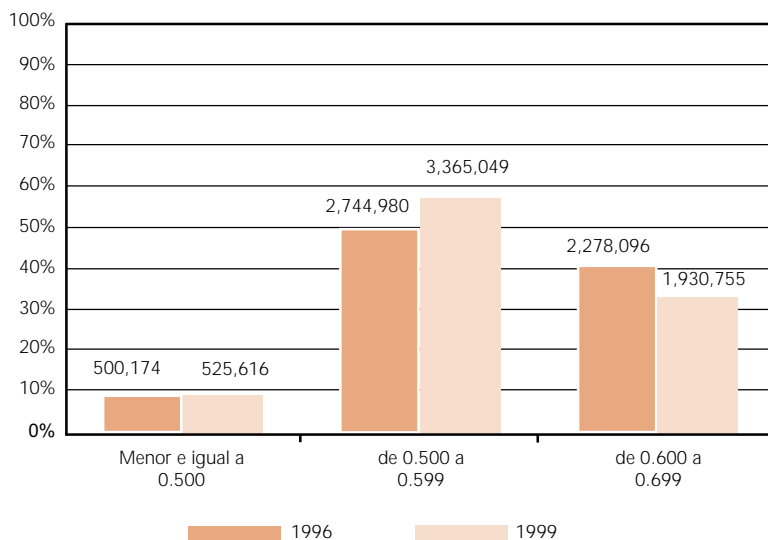
Por lo tanto, los logros en salud y educación pueden favorecer la recuperación de la economía pero requieren avances cualitativos para que las mejoras en desarrollo humano sean sostenidas, crecientes y beneficiosas para toda la población.

### Logros en desarrollo humano y gasto social

Respecto al análisis de los indicadores de desarrollo humano, se ha encontrado una interesante relación entre ellos y la inversión pública (1998) por habitante<sup>3</sup> (dólares per cápita). En el caso del gasto en educación se encontró una asociación positiva ( $r=0.76$ ) con el nivel de escolaridad de la población. Esto indica que la mayor inversión se vincula con mejores resultados (mayores tasas de escolaridad media), lo cual evidencia que los diferentes resultados entre departamentos están influidos, en

GRAFICO 1.5

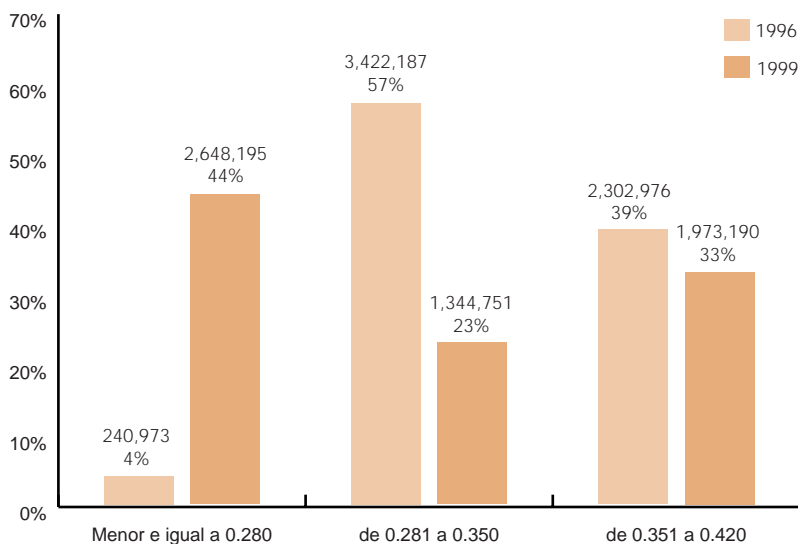
### Porcentaje de población según rangos de IDH, 1996 y 1998



Fuente: Elaboración propia con base en CEPAL. Evaluación de los daños ocasionados por el huracán Mitch, 1999; Censo de Población y Vivienda, 1988; Encuestas de Hogares de Propósitos Múltiples, 1990-1999.

GRAFICO 1.6

### Porcentaje de población según rangos del Índice PIB, 1996 y 1999



Fuente: Elaboración propia con base en CEPAL. Evaluación de los daños ocasionados por el huracán Mitch, 1999; Censo de Población y Vivienda, 1988; Encuestas de Hogares de Propósitos Múltiples, 1990-1999.

gran medida, por esta variable, la cual puede ser redefinida a nivel gubernamental para favorecer un desarrollo más equitativo.

Los datos que se aprecian más adelante (cuadro 1.4) permiten, por ejemplo, ver que la escolaridad promedio de Lempira (1.5 años) corresponde a una inversión por persona de 44.9 dólares; en cambio, la escolaridad de Francisco Morazán (5.7 años) es producto de una inversión cercana a 70.0 dólares por habitante. Pero la relación entre estas variables no es totalmente lineal, ya que se observan casos de mayor gasto y menores logros, lo cual debe ser considerado como un valioso indicador en cuanto al mejoramiento de la eficiencia de la inversión pública.

En el caso del gasto en salud y la desnutrición infantil se encontró una relación inversa de baja intensidad ( $r = -0.34$ ), lo que indica que los mayores niveles de gasto por habitante en salud se asocian a menores tasas de desnutrición infantil, pero esta relación no es significativa. En cambio, se tiene que el gasto en educación se asocia a los niveles en la desnutrición en una relación inversa importante ( $r = -0.70$ ), es decir, los mayores niveles de gasto educación se asocian a menores tasas de des-

nutrición infantil, debido al importante efecto en esta variable del incremento de la escolaridad materna.

Se aprecia que la negativa tasa de desnutrición en Intibucá (68.0) se relaciona con un promedio de inversión por habitante de sólo 7.6 U\$ anuales, en cambio la tasa más baja (positiva) de desnutrición de Francisco Morazán (30.3) se vincula una inversión de 21.1 dólares anuales por habitante. Sin embargo, también existen casos en que, pese a una mayor inversión, no existen mejores tasas o viceversa, lo que resalta el papel del uso eficiente de los recursos en el aumento de la efectividad de la inversión social.

Si bien es necesario ponderar en este análisis los pesos relativos de los grupos que se consideran prioritarios en cada una de estos ámbitos de inversión pública, la mayor o menor presencia de sectores rurales y los diferentes costos que significa prestar un mismo servicio en diferentes zonas del país, de todas formas se puede resaltar que se observan diferencias en la asignación de la inversión en salud y educación por departamento y que esto se vincula con las diferencias observables en los resultados de sus indicadores sociales. Esto proporciona indicios sobre el papel que jugaría el aumento o

CUADRO 1.4

**Indicadores de desarrollo humano y gasto social per cápita**

Departamento	IDH 1998	IDH 1999	Años de escolaridad 1997	Gasto en educación 1998 US\$ per cápita	Tasa de desnutrición 1997	Gasto en salud 1998 US\$ per cápita
Atlántida	0.596	0.580	3.95	64.0	34.2	20.5
Colón	0.554	0.538	2.70	69.1	33.5	7.9
Comayagua	0.593	0.578	3.04	54.9	46.5	12.0
Copán	0.498	0.502	1.92	42.4	58.5	15.5
Cortés	0.616	0.607	4.55	68.4	29.8	15.2
Choluteca	0.525	0.524	2.45	56.8	39.8	10.5
El Paraíso	0.521	0.519	2.20	54.6	41.6	11.5
Francisco Morazán	0.653	0.648	5.65	70.0	30.3	21.1
Intibucá	0.520	0.517	2.08	55.5	68.0	7.6
La Paz	0.559	0.552	2.39	59.9	60.8	12.4
Lempira	0.470	0.470	1.50	44.9	67.3	10.1
Ocotepeque	0.511	0.511	2.16	45.6	51.1	5.1
Olancho	0.564	0.561	2.31	51.6	36.1	11.0
Santa Bárbara	0.526	0.518	1.99	51.1	53.6	9.1
Valle	0.547	0.539	2.44	32.6	37.5	48.0
Yoro	0.545	0.540	3.11	60.9	41.4	10.1
País	0.550	0.544		60.8	40.6	14.9

*Fuente:* Elaboración propia con base en información de la Dirección de Inversiones de la Secretaría de Finanzas; CEPAL, evaluación de los daños ocasionados por el huracán Mitch, 1999; Censo de Población y Vivienda, 1988; Encuestas de Hogares de Propósitos Mú



re asignación de estos recursos para estimular aquellos departamentos y municipalidades más vulnerables.

El promedio regional del gasto público social per cápita (dólares de 1997) subió de 331 en el bienio 1990-1991 a 457 en el bienio 1996-1997. Esto significa un incremento del 38% para el período. Sin embargo el comportamiento individual de los países no ha sido homogéneo; mientras destaca el mayor crecimiento relativo de Colombia, Perú, Paraguay y Bolivia, Honduras y Nicaragua mantuvieron, prácticamente, el mismo nivel durante todo el período. En cuanto a la evolución del gasto social per cápita a largo plazo Honduras presenta cifras similares al período 1980-1981, es decir en las últimas dos décadas el incremento ha sido casi nulo (CEPAL b, 1999).

Como se aprecia en el gráfico 1.7, Honduras se encuentra en el grupo regional con el más bajo gasto social per cápita en esta década. Mientras el promedio de gasto en la región, bienio 1996-1997, es de 457 dólares, el gasto social per cápita del país fluctúa alrededor de 60 dólares (Ibid).

En conclusión, la evidencia señala una deuda histórica del Estado en el gasto social y una inversión que no utiliza un criterio de discriminación positiva según niveles de desarrollo humano en el gasto de salud y educación. El hecho de que en un mismo nivel de inversión por habitante existan distintos resultados, también nos plantea la necesidad de evaluar la eficiencia en el uso de los recursos y la mayor efectividad de ciertas modalidades de ejecución, así como detectar la presencia de condicio-

nes externas, positivas o negativas, en cada uno de estos contextos.

## La búsqueda de un desarrollo más equitativo a nivel departamental

Dentro de la planificación socioeconómica dirigida a combatir la pobreza, se debe resaltar la importancia de los departamentos y municipios en las acciones orientadas a impulsar el desarrollo, ya que tienen un mayor nivel de homogeneidad en cuanto a recursos naturales, identidad cultural y características geográficas.

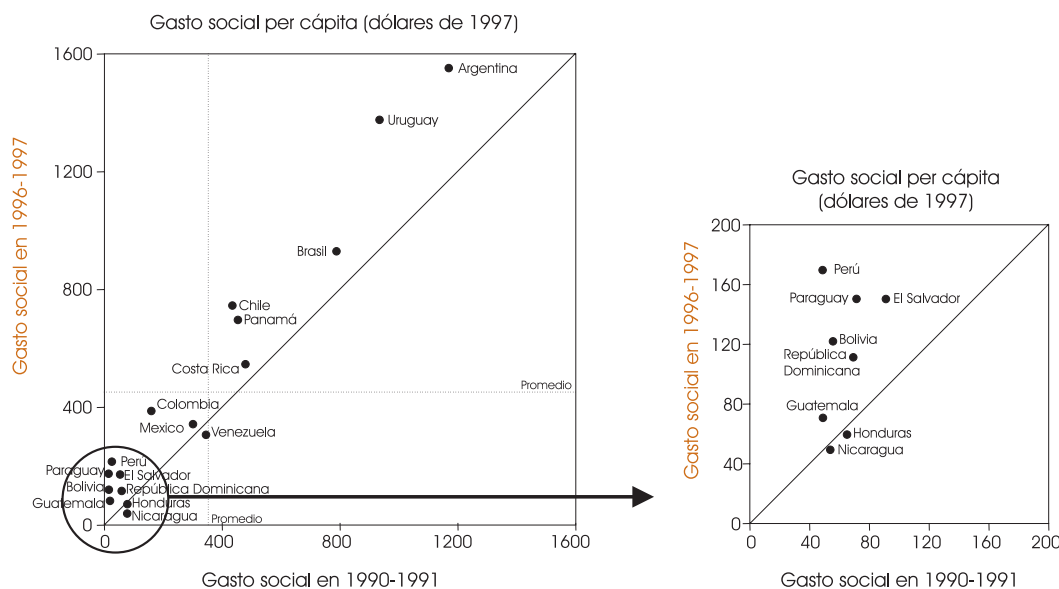
Es necesario considerar las disparidades territoriales como una expresión de la inequidad de los procesos de desarrollo (ver mapa 1.1), pues son resultado de un crecimiento desigual y de estructuras económicas y sociales heterogéneas.

Lo más significativo es que estas desigualdades en el ámbito productivo tienen importantes consecuencias en las condiciones de vida de la población y en la agudización de las carencias de los más necesitados, ya que inciden tanto en el ingreso y el empleo, como en los servicios sociales (salud y educación). Esto provoca que, a un mismo nivel de ingresos, existan algunas familias que pueden satisfacer sus necesidades y otras que no, en dependencia de la dotación de recursos existentes en el lugar donde viven.

En cuanto a la descentralización, ésta ha afrontado en América Latina muchas limitaciones en lo presupuestario y en lo administrativo, lo que ha dificultado la autonomía real de las regiones y co-

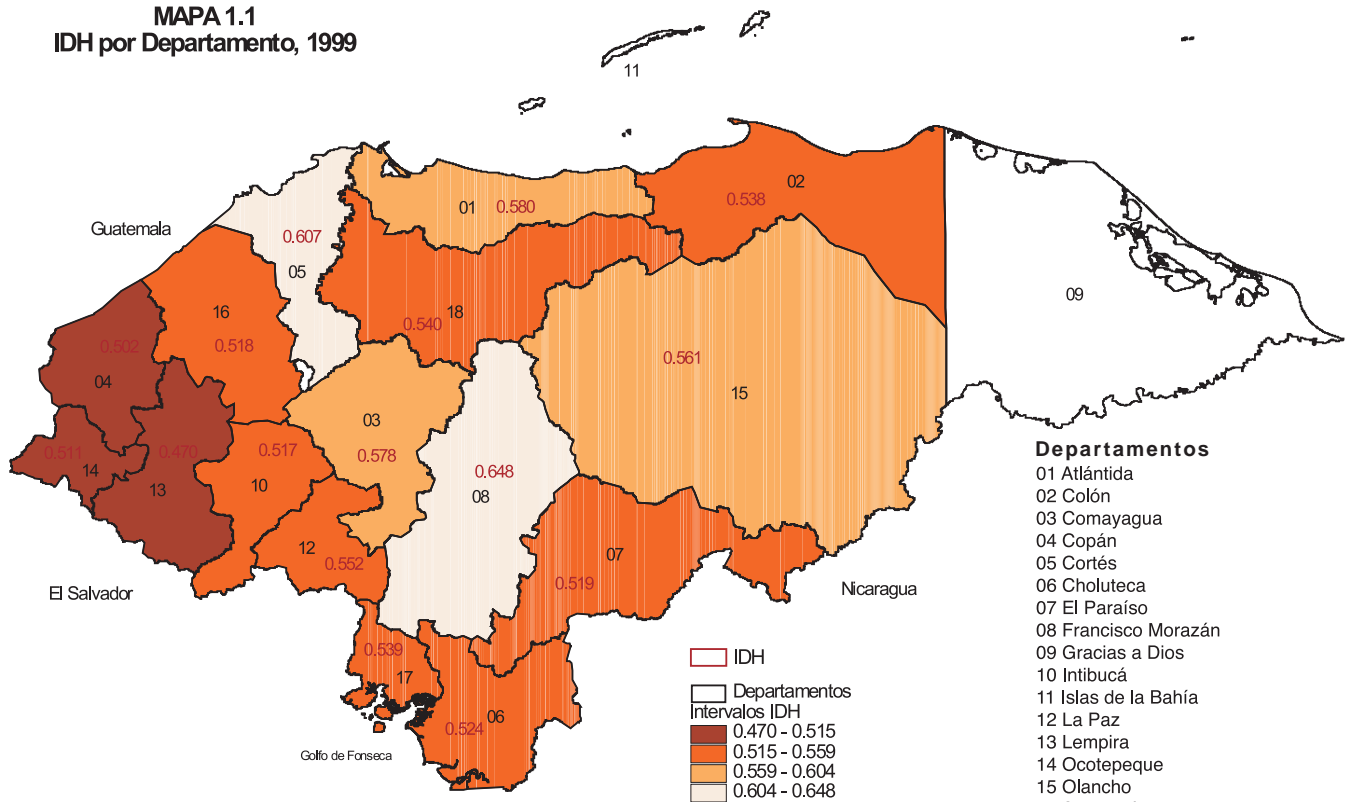
GRAFICO 1.7

Evolución del Gasto en América Latina, 1990-1991 y 1996-1997



Fuente: CEPAL. Base de datos sobre gasto social, Panorama Social de América Latina, 1999.

**MAPA 1.1**  
**IDH por Departamento, 1999**



- Departamentos**
- 01 Atlántida
  - 02 Colón
  - 03 Comayagua
  - 04 Copán
  - 05 Cortés
  - 06 Choluteca
  - 07 El Paraíso
  - 08 Francisco Morazán
  - 09 Gracias a Dios
  - 10 Intibucá
  - 11 Islas de la Bahía
  - 12 La Paz
  - 13 Lempira
  - 14 Ocotepeque
  - 15 Olancho
  - 16 Santa Bárbara
  - 17 Valle
  - 18 Yoro

Fuente: Elaboración propia con base en CEPAL, evaluación de los daños ocasionados por Mitch, 1999; Censo de Población y Vivienda, 1988; Encuestas de Hogares de Propósitos Múltiples, 1990-1999.

munas y disminuido la efectividad que poseen estas instancias en la concepción y puesta en práctica de las políticas de desarrollo y superación de la pobreza. En el caso de Honduras, se puede decir que ha habido valiosos intentos para promover la descentralización, como sucedió con la aprobación de una ley, noviembre de 1990, que pretende favorecer el desarrollo económico y social de los municipios y facilitar la participación de los ciudadanos en la toma de decisiones (democratización) y en la fiscalización de la gestión pública a nivel local (recuadro 1.3). No obstante, a causa de las dificultades de tipo presupuestario, al no concretarse la transferencia sistemática del 5% de la recaudación nacional de impuestos a las municipalidades, esa ley no ha podido surtir todos sus efectos.

Como también existen obstáculos y resistencias en cuanto a la participación de la ciudadanía en la toma de decisiones, la modernización se ha reducido, en lo fundamental hacia la parte puramente administrativa.

Además, aunque los municipios poseen atribuciones legales necesarias para trazar planes y emprender acciones en el campo económico y social y desplegar la actividad de sus habitantes, la verdad es que la definición de las políticas y la asignación de los recursos continúan centralizadas.

De igual forma, el traspaso de algunos servicios públicos a las administraciones municipales se ha demorado debido a que éstas carecen, muy a menudo, del personal adecuadamente capacitado para asumirlos.

Partiendo de esta realidad, hay que reconocer que los municipios cuentan con pocas posibilidades, a corto plazo, de jugar un papel más activo en el propio desarrollo económico de sus comunidades, lo más factible es que traten de dedicarse más a áreas en las que sus potestades son más claras, a incentivar y canalizar la participación de la ciudadanía en la determinación de las líneas orientadoras del desarrollo y creación de las normas que estimulen el aprovechamiento de las ventajas comparativas en cuanto a recursos naturales, infraestructura o localización geográfica.

Por otro lado, una parte de las políticas de planificación, fomento productivo y dotación de servicios públicos trascienden, por el volumen de recursos que necesitan y las funciones que deben cumplir, el espacio municipal, por lo que es necesario concebirlas y llevarlas a cabo en agrupaciones de municipios o en los Consejos de Desarrollo Departamentales.

Esas políticas deben, asimismo, partir del supuesto de que «Las disparidades interregionales de ingreso están determinadas básicamente por la for-

### Descentralización

Una de las condiciones para el ejercicio descentralizado de los procesos modernos de desarrollo se plasma en el artículo 12 de la Ley de Municipalidades. Sin embargo, para llevar a la realidad lo estipulado en él es condición fundamental que el gobierno central le transfiera a los ayuntamientos los recursos que estos requieran.

Artículo 12:

«La autonomía municipal se basa en los postulados siguientes:

La libre elección de autoridades mediante el sufragio directo y secreto, de conformidad con la ley;  
 La libre administración y las decisiones propias dentro de la ley, los intereses generales de la nación y sus programas de desarrollo;  
 La facultad para recaudar sus propios recursos e invertirlos en beneficio del municipio, con atención especial en la preservación del medio ambiente;  
 La elaboración, aprobación, ejecución y administración de su presupuesto;  
 La planificación, organización y administración de los servicios públicos municipales;  
 La facultad para crear su propia estructura administrativa y forma de funcionamiento, de acuerdo a con la realidad y necesidades municipales; y  
 Las demás que en el ejercicio de sus atribuciones les correspondan por la ley a las municipalidades.»

Fuente: Ley de Municipalidades, noviembre de 1990.

mas específicas de inserción de la fuerza laboral en estratos cualitativamente diferenciados del sistema productivo, estratos que a su vez se concentrarían en áreas o regiones diferenciadas del territorio» (Martín, J., 1988).

La brecha en el ingreso medio de las regiones se explica por la existencia de estratos muy diferenciados con respecto a la productividad promedio y las formas técnico-sociales de organización en cada uno de los sectores productivos. Es decir, los contextos espaciales presentan una gran diversidad socioeconómica en cuanto a su estructura productiva, sus ventajas comparativas y sus debilidades tecnológicas.

Se hace necesario elaborar planes específicos de desarrollo que favorezcan la potenciación de las diferentes realidades territoriales, las integre en un movimiento homogéneo de desarrollo global y sostenible y evite que se privilegie el ascenso desproporcionado de los polos de desarrollo y el estancamiento de los sectores más deprimidos. Por lo tanto, dentro de una política nacional de desarrollo productivo y de mejoramiento de la calidad de vida es necesario incorporar las especificidades territoriales, lo que puede implicar que, en algunas zonas deprimidas, el énfasis radique en la reconversión de las actividades productivas o, en otras, el aumento de la inversión pública para mejorar los servicios dirigidos a la población más pobre.

Al mismo tiempo, es importante que se incluyan, junto a las variables de tipo territorial, las modalidades de inserción laboral de la población con el objeto de conocer mejor los sectores en donde se concentran los grupos de más bajos ingresos.

También hay que analizar bien algunas zonas que no necesitan transformaciones tan drásticas en su estructura económica, sino sólo mejorar el nivel de

tecnificación (apoyo crediticio) o las formas de inserción laboral mediante el apoyo al desarrollo de la medianas y pequeñas unidades productivas (más intensivas en mano de obra) y la capacitación de las personas.

En tal sentido, se puede decir que en la década de los 70 la disminución de las disparidades de ingreso interregionales en América Latina estuvo influida por la fuerte presencia del Estado en la prestación de servicios básicos como educación, agua potable y electricidad, lo que nos lleva a señalar el rol paternalista con sesgo clientelar de la inversión pública en el desarrollo de las distintas zonas. Y además de este rol paternalista es importante resaltar el papel planificador del desarrollo nacional que le compete al Estado, lo cual no entra en contradicción con la necesidad de que los municipios y departamentos sean cada vez más protagónicos en esa planificación y en su puesta en práctica.

### Los índices de género

La fortaleza y capacidad de respuesta de las mujeres durante y después del desastre provocó la reflexión sobre cuánto ha contribuido a la vulnerabilidad del país la falta de igualdad de oportunidades en los procesos de desarrollo.

Honduras, al igual que otros países latinoamericanos, ha transitado, a lo largo de siglo, desde etapas en las que hubo una total negación de los derechos de las mujeres, hasta otras en las que, como en la actualidad, esos derechos son cada vez más reconocidos.

Hace menos de cincuenta años, el artículo 24 de la constitución de 1953 establecía que «Son ciudadanos: 1. Todos los hondureños varones mayores de 21 años; 2. Todos los hondureños varones

mayores de 18 años que sean casados; 3. Todos los hondureños varones mayores de 18 años que sepan leer y escribir.» Es decir, la mujer no pertenecía a la categoría ciudadano.

Aunque la incidencia de tan radical discriminación en el desarrollo de la sociedad no es cuantificable, sí es comparable con el lugar ocupado por la mujer en las sociedades de desarrollo humano alto. Pareciera que el rol de la mujer cobrara relevancia en las emergencias y desastres, quedando totalmente ausente en los proyectos de desarrollo nacional importantes y rentables.

En las últimas décadas las mujeres hondureñas han ido ganando espacios en forma continua y persistente. En 1956 se estableció el derecho al voto universal, mediante la eliminación de todo tipo de restricciones censales, étnicas y de género. En 1997 las mujeres de los partidos políticos mayoritarios, junto a las organizaciones sociales femeninas, plantearon ante las direcciones de esos partidos la necesidad de incluir en la agenda nacional la cuestión de la reducción de la brecha de oportunidades entre hombres y mujeres y actualizar los compromisos internacionales suscritos por Honduras en esta materia.

Este espíritu de cambio se enmarca en el período que va desde la tercera Conferencia Mundial de la Mujer, celebrada en Nairobi en 1985, donde los compromisos adquiridos fueron enunciados en forma general, hasta la cuarta Conferencia, en 1995, la cual finalizó con un acuerdo de los gobiernos para implementar una plataforma de acción, en cada país, dirigida a lograr la igualdad de oportunidades. En Centroamérica cumplieron el acuerdo en el año fijado (1996) Costa Rica, Panamá y El Salvador.

En el caso de Honduras el proceso comenzó antes que en otros países de la región; sin embargo, por diversas razones, no logró concretarse en términos prácticos. De hecho, el proyecto de ley sobre Política Nacional de la Mujer fue aprobado en la sesión regular del Gabinete de Desarrollo Social del 12 de mayo de 1989. No obstante, debido al cambio de gobierno, al año siguiente, fue descartada. Por su parte, la ley que crea el Instituto de la Mujer en Honduras fue publicada para su ejecución en el diario oficial, *La Gaceta*, el 11 de febrero de 1999.

Sin duda alguna que los avances realizados, desde la exclusión de la ciudadanía a mediados de siglo hasta la fecha, han conllevado cambios en la forma de pensar y actuar de muchos individuos y grupos, además de transiciones incompletas, no exentas de riesgos y resistencias, en otros. El país no está exento de que se produzcan reacciones conservadoras que, como las que asoman incluso en Norteamérica y Europa, plantean la necesidad de que las mujeres regresen a sus hogares y crean necesario restablecer la división tradicional del trabajo, culpando a los nuevos patrones de igualdad de oportunidades de la creciente desintegración familiar.

En el marco de este debate, Antony Giddens ex-

presa que «mientras más nos enseñan los historiadores acerca de las familias tradicionales, más opresivas parecen haber sido en la mayoría de los casos; la expansión de los derechos del niño y el grado cada vez mayor de igualdad jurídica y económica de las mujeres en relación con los hombres, son avances que no pueden ni deben admitir ningún retroceso. La crisis de la familia no se refiere a su desintegración, sino a cómo hemos de adaptarnos a una serie de cambios profundos que la afectan a ella y a las instituciones que forman su entorno: el matrimonio, la sexualidad, las relaciones entre los géneros y la relación entre hogar y trabajo» (Giddens, A., 1999).

El desafío que enfrenta hoy el país, a un año del efecto devastador del huracán Mitch, de establecer un puente, un «continuo» entre la emergencia y el desarrollo, plantea la urgencia de políticas que permitan una división del trabajo productivo, reproductivo y comunitario capaz de garantizar a las mujeres el acceso a las principales actividades económicas y políticas. Asimismo, se necesita fortalecer, a través de medidas adecuadas, que las mujeres participen en todos los escalones de la sociedad y Estado en el manejo de los recursos materiales, políticos y sociales necesarios para impulsar los avances por la senda del desarrollo humano sostenible.

Obviamente, estas acciones deben ir acompañadas de un fuerte empeño para favorecer el cambio cultural de los actualmente predominantes patrones de comportamiento sexistas y de relaciones de dependencia material, legal, política y afectiva de las mujeres hacia los varones, porque, como señala Maxine Molineux, a propósito de los debates actuales sobre comunitarismo, moralidad y políticas de identidad: «Un compartir más equitativo de la división social del trabajo mediante mejores medidas públicas, expande y enriquece el significado de la ciudadanía en una forma que es vital a los intereses de las mujeres y de la sociedad en su conjunto» (Molineux, M., 1999).

Ahora bien, si se hace un análisis, durante el siglo XX, del carácter de los desastres que han frenado el progreso de la sociedad hondureña, se nota que han sobresalido los causados por las guerras y eventos naturales de cierta intensidad como Mitch. Mientras las guerras han sido organizadas por una clase política masculina, los desastres naturales han sido producto de un poder estatal y social (androcéntrico) indiferente a la creación de mecanismos capaces de evitar la depredación de los recursos naturales y la creación de asentamientos humanos en riesgo casi permanente.

Es importante aclarar que no se pretende aquí ni siquiera insinuar algún tipo de superioridad moral femenina, sino, más bien, destacar que la violencia<sup>4</sup>, la discriminación y la exclusión de todo tipo han favorecido la vulnerabilidad social, económica, cultural y política, lo cual, a su vez, es factor fundamental que condiciona las dimensiones de los de-

sastres, los cuales históricamente han afectado, en una gran proporción, sobre todo a las mujeres. Por otro lado, las medidas de reconstrucción y transformación tienden a perder su eficacia si no toman en cuenta las necesidades, intereses y capacidades específicas de las mujeres.

Con relación al índice de potenciación de género (IPG), que mide la desigualdad de género en cuanto a la participación en la toma de decisiones en sectores claves de la economía y de la política, podemos observar en el cuadro 1.5 algunas contradicciones o aspectos propios de la transición hacia una igualdad de oportunidades en el país.

Los datos desagregados según dominios geográficos muestran que San Pedro Sula posee el mayor porcentaje de mujeres en el parlamento y en los cargos de directores y gerentes; la zona rural, en cambio, resulta la menos favorecida en esta última variable. El hecho de que sea el dominio rural el que exhibe el mayor porcentaje de profesionales y técnicos mujeres indica que las intervenciones de largo plazo que favorezcan optimizar la participa-

ción femenina en el área rural, sobre todo en actividades relativas a la producción y al ingreso, podría significar un paso sólido hacia la disminución de la alta tasa de pobreza en ese sector.

En el gráfico 1.8 y cuadro 1.6 se puede apreciar, comparativamente, el diferente grado de inequidad que enfrentan las mujeres según dominio geográfico de pertenencia. San Pedro Sula muestra los mayores logros a nivel del país, mientras que el ámbito rural se encuentra sensiblemente por debajo de esos logros (41% menos). Llama poderosamente la atención la falta de igualdad de oportunidades en la ciudad capital, Tegucigalpa, producto, principalmente, del bajo porcentaje de mujeres que participan en puestos de decisión política y profesional. En general podemos ver que el efecto Mitch fue mínimo en el valor del IPG, el cual muestra una li-

CUADRO 1.5

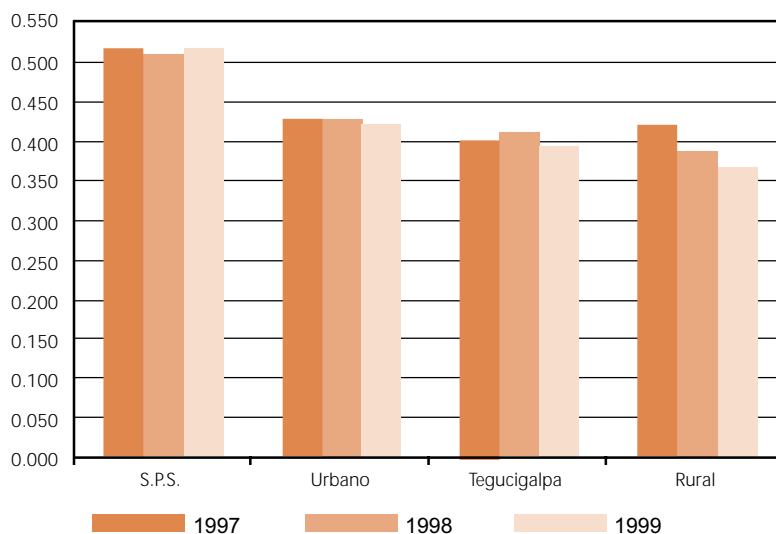
**Índice de potenciación de género según años, 1997-1999**

Dominios	1997	1998	1999
San Pedro Sula	0.518	0.510	0.518
Urbano	0.426	0.426	0.421
Tegucigalpa	0.405	0.412	0.393
Rural	0.419	0.387	0.366
Total	0.448	0.446	0.450

Fuente: Elaboración propia con base en D.G.E.C., Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples y Secretaría de Finanzas. Memorias.

GRAFICO 1.8

**Índice de potenciación de género según años, 1997 - 1999**



Fuente: Elaboración propia con base en D.G.E.C., Encuestas de Hogares de Propósitos Múltiples y Secretaría de Finanzas. Memorias.

CUADRO 1.6

**Índice de potenciación de género según dominios, 1999**

Dominios	% directores y gerentes		% profesionales y técnicos		% parlamento		PIB ppa	Índice IPG
	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres		
San Pedro Sula	54.4	45.7	56.1	43.9	84.6	15.4	2,563.5	0.518
Tegucigalpa	65.3	34.7	53.8	46.2	95.0	5.0	2,766.4	0.393
Urbano	61.7	38.3	52.0	48.0	93.0	7.0	2,089.6	0.421
Rural	77.8	22.2	40.8	59.2	93.1	6.9	868.2	0.366
	63.6	36.4	49.2	50.8	90.6	9.8	2,245.9	0.450

Fuente: Elaboración propia con base en D.G.E.C., Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples y Secretaría de Finanzas. Memorias.

gera caída de 0.002 en 1998 y una recuperación en 1999, para alcanzar el valor de 0.450, el más bajo de Centroamérica (no se tienen datos sobre el IPG de Nicaragua).

El índice de desarrollo relativo al género (IDG) mide el logro en las mismas dimensiones y variables que el IDH (educación, salud e ingresos), pero destaca la desigualdad de logros entre las mujeres y los hombres. En el gráfico 1.9 se puede observar que Francisco Morazán y Cortés son los departamentos con mayores avances, en contraste con Lempira y Copán, que muestran los menos significativos. Además, entre 1998 y 1999, Santa Bárbara e Intibucá bajan (0,016 y 0,005, respectivamente) en el IDG y se produce un aparente estancamiento en seis departamentos, siendo Colón el que aumenta su IDG en forma más significativa, 0,026. En general, el índice de desarrollo relativo al género aumentó ligeramente (0,008) entre 1998-1999, mientras en educación hay señales de estancamiento.

Comparativamente, en el logro educativo para el año 1999 encontramos que la tasa de matriculación combinada de las mujeres es menor que la de los hombres sólo en dos de los 18 departamentos del país, Choluteca y Yoro. El porcentaje de analfa-

betismo es ligeramente superior en los hombres en todos los departamentos (cuadro 1.7). Estos datos confirman el cambio de tendencia de las últimas décadas con relación al paulatino, pero persistente, avance de las mujeres en cuanto a educación. En el logro de salud, que es el que presenta las menores brechas entre los departamentos, podemos apreciar que, en promedio, la mujer tiene 8.38 años más de esperanza de vida al nacer que los hombres.

El logro en ingresos, desagregado según género, es la variable más significativa de la desigualdad de oportunidades en desmedro de las mujeres, razón por la cual se analiza su participación en el mercado laboral a partir de las Encuestas de Hogares con Propósitos Múltiples.

#### *Diferencias en el empleo de acuerdo al género*

La incorporación de la mujer a la fuerza de trabajo en Honduras ha manifestado un aumento significativo en las últimas décadas; sin embargo, se debe considerar el hecho de que la metodología utilizada en todos los países parte del supuesto que la participación femenina en la población económicamente activa (PEA) es menor que la de los

CUADRO 1.7

#### **Índice de desarrollo relativo al género por departamento, 1999**

Departamento	PIB ppa	Esperanza de vida al nacer		Tasa de matriculación combinada		Tasa de alfabetismo		Índice de desarrollo de género
		Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	
Atlántida	1,933.3	62.53	71.19	63.0	65.7	78.1	78.6	0.718
Colón	1,664.9	59.82	68.25	64.9	68.1	72.6	73.1	0.683
Comayagua	1,455.7	65.31	73.97	75.1	86.9	74.4	74.9	0.707
Copán	1,794.4	60.85	72.75	35.5	42.0	58.8	59.3	0.620
Cortés	2,202.3	63.95	71.94	65.6	72.4	78.3	78.8	0.778
Choluteca	1,577.3	62.45	70.62	51.9	45.6	68.9	69.4	0.700
El Paraíso	1,682.7	63.15	70.14	45.1	49.3	66.0	66.5	0.680
Francisco Morazán	2,283.2	65.86	74.40	69.9	88.6	84.0	84.5	0.814
Intibucá	1,546.6	63.58	71.88	38.9	40.1	64.6	65.1	0.657
La Paz	1,871.2	64.00	72.02	51.9	54.0	67.8	68.3	0.718
Lempira	1,503.1	62.21	70.05	35.0	38.1	52.3	52.8	0.550
Ocatepeque	1,621.2	63.03	70.80	43.9	51.4	63.4	63.9	0.623
Olancho	2,005.9	66.16	74.28	47.7	54.2	65.1	65.6	0.660
Santa Bárbara	1,658.9	63.18	71.17	44.4	47.6	63.1	63.6	0.685
Valle	1,770.1	61.18	69.55	57.5	60.0	70.2	70.7	0.691
Yoro	1,560.0	61.84	70.12	62.9	60.1	74.4	74.9	0.653
Total	1758.2	63.07	71.45	53.3	57.8	68.9	69.4	0.684

*Fuente:* Elaboración propia con base en DGEC. Censo de Población y Vivienda 1988; CELADE, EDENH II, 1983; Banco Central de Honduras, Estadísticas Económicas y DGEC. Encuestas de Hogares, marzo 1988 y marzo de 1999.

NOTA: Se excluyen los departamentos de Gracias a Dios e Islas de la Bahía por no disponer de información.

hombres (alrededor de un tercio de la PEA total), debido a que las personas que realizan actividades «domésticas» se encuentran fuera de esta categoría. Entre estas actividades domésticas se encuentran la responsabilidad de los hijos y la administración del hogar, que son trabajos no contabilizados en el producto nacional y que no representan un ingreso monetario para la mujer.

Este avance de la mujer en la incorporación al mercado laboral implica la dificultad adicional de combinar actividades del hogar con actividades externas, o tener que redistribuir las obligaciones entre los miembros de la familia. Estos factores influyen en que haya mayor presencia de la mujer en el sector informal, por cuanto ofrece mayor flexibilidad de horarios y de jornadas.

Al comparar la información disponible en las Encuestas de Hogares de marzo de 1998 y marzo de 1999, para intentar apreciar si hubo cambios como consecuencia del huracán Mitch, es posible observar diferencias importantes respecto a la evolución presentada por el empleo, tanto de mujeres como de hombres. En este período existe un importante incremento de la fuerza laboral, pero al profundizar en su composición se aprecia que las mujeres ocupadas crecen en un 12.6% frente a un 5.1% en el caso de los hombres, lo que lleva a que las mujeres aumenten su participación global en el empleo, al pasar de 34.5% en 1998 a 36% en 1999 (gráfico 1.10).

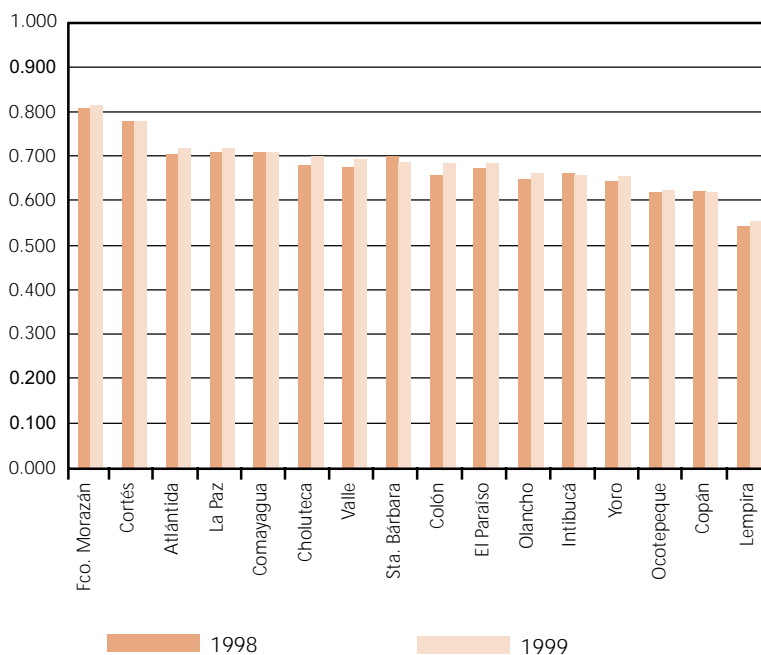
Entre marzo de 1998 y marzo de 1999 se aprecia una disminución relativa, en dos puntos porcentuales, de las mujeres sin problemas de empleo, junto a un aumento de casi 4% de las trabajadoras en la categoría de «familiar no remunerado», en tanto el subempleo invisible en el caso de las mujeres se reduce de 20.1% a 17.8%. Esto significa, entonces, que las mujeres ingresan en mayor medida a la fuerza laboral en este período de análisis pero en gran parte como familiares no remunerados, es decir, suman su esfuerzo a la producción familiar pero no por un aumento de puestos de trabajo en el mercado formal, y en gran medida sin percibir un ingreso monetario (cuadro 1.8).

Por el contrario, en el caso de los hombres se presentan diferencias al incrementarse levemente los trabajadores sin problemas de empleo, mantenerse en términos relativos el número de trabajadores familiares no remunerados y reducirse en 3% del subempleo visible, lo que refleja una mayor estabilidad de la ocupación de los hombres en este período (cuadro 1.9).

Respecto a las ramas de actividad, se observa entre 1998 y 1999 un incremento de 1% de la ocupación de las mujeres en actividades silvoagropecuarias, junto a una disminución de 2% en la manufactura y un incremento de esa magnitud en el área del comercio y servicios relacionados. Es de-

GRAFICO 1.9

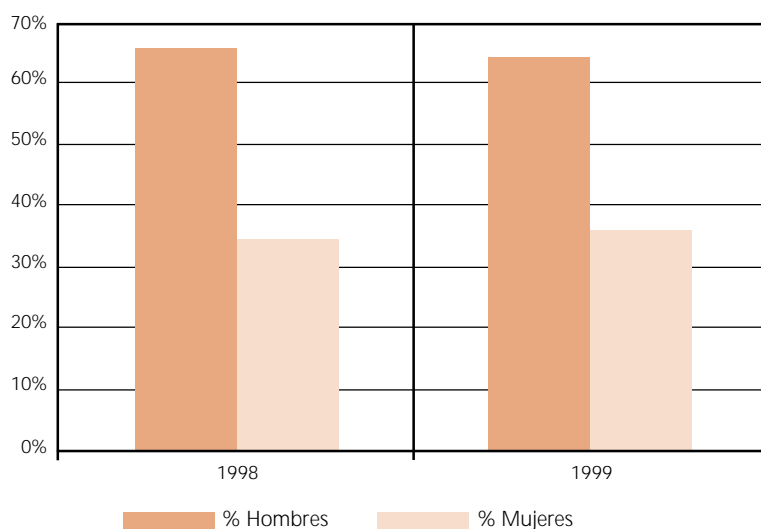
### Índice de desarrollo relativo al género por departamento 1998 - 1999



Fuente: Elaboración propia con base en D.G.E.C., Censo de Población y Vivienda 1998; CELADE, EDENH II, 1993, Banco Central de Honduras, Estadísticas Económicas y D.G.E.C., Encuestas de Hogares, marzo 1998 y marzo de 1999.

Gráfico 1.10

### Porcentaje de población por sexo según la PEA, 1998 - 1999



Fuente: Elaboración con base en Encuestas de Hogares de Propósitos Múltiples, marzo 1998 y 1999.

CUADRO 1.8

**Categoría ocupacional mujeres, PEA 1998 y 1999**

	Mujeres		Mujeres	
	Población 1998	%	Población 1999	%
Empleado Obrero Público	78,848	10.3%	76,472	8.9%
Empleado Obrero Privado	227,573	29.7%	244,173	28.4%
Servicio Doméstico	63,731	8.3%	69,195	8.0%
Miembro: Asociación, Cooperativa, Grupo	414	0.1%	2,637	0.3%
Trabajador familiar no remunerado	78,160	10.2%	118,485	13.8%
Empleador	19,339	2.5%	15,884	1.8%
Trabaja por cuenta propia	289,299	37.7%	324,141	37.7%
Busca trabajo por primera vez	9,023	1.2%	8,584	1.0%
Total	766,387	100.0%	859,571	100.0%

*Fuente:* Encuesta de Hogares con Propósitos Múltiples, marzo 1998 y 1999.

CUADRO 1.9

**Categoría ocupacional hombres, PEA 1998 y 1999**

	Hombres		Hombres	
	Población 1998	%	Población 1999	%
Empleado Obrero Público	70,329	4.8%	69,558	4.6%
Empleado Obrero Privado	639,687	43.9%	673,328	44.0%
Servicio Doméstico	6,207	0.4%	6,379	0.4%
Miembro: Asociación, Cooperativa, Grupo	4,775	0.3%	8,833	0.6%
Trabajador familiar no remunerado	166,264	11.4%	181,105	11.8%
Empleador	77,427	5.3%	64,359	4.2%
Trabaja por cuenta propia	482,703	33.1%	514,789	33.7%
Busca trabajo por primera vez	8,879	0.6%	10,377	0.7%
Total	1,456,271	100.0%	1,528,728	100.0%

*Fuente:* Encuesta de Hogares con Propósitos Múltiples, marzo 1998 y 1999.



cir, se manifiesta la pérdida de puestos de trabajo en un sector más formal como la industria (con mayor nivel de ocupación femenina), los cuales se desplazan al sector agrícola y al sector comercio con un importante nivel de informalidad (cuadro 1.10).

Los hombres también presentan un incremento en el área agrícola pero prácticamente se mantiene constante su participación en el área manu-

facturera, donde es más baja que la de las mujeres, y disminuye levemente su participación en el comercio. Aquí aparece claramente que el sector primario absorbe mano de obra desempleada, seguramente de una manera temporal y con bajo nivel de salario (cuadro 1.11).

Entre 1998 y 1999 las mujeres disminuyen cerca de un 3% en la categoría de empleada y obrera, empleos que son absorbidos en otras categorías

CUADRO 1.10

**Rama de actividad económica, PEA mujeres, 1998 y 1999**

	Mujeres		Mujeres	
	Población	%	Población	%
	1998		1999	
Actividades no bien especificadas	8,914	1.2%	8,584	1.0%
Agricultura, silvicultura, caza y pesca	59,284	7.7%	75,502	8.8%
Explotación de minas y canteras	75	0.0%	1,546	0.2%
Industrias manufacturera	197,610	25.8%	203,481	23.7%
Electricidad, gas y agua	1,284	0.2%	1,725	0.2%
Construcción	1,821	0.2%	3,542	0.4%
Comercio por mayor/menor, hoteles/restaurantes	261,826	34.2%	312,880	36.4%
Transp. almac y comunicaciones	6,373	0.8%	4,855	0.6%
Estab. financ. seguros, bienes inmuebles y serv.	16,538	2.2%	20,285	2.4%
Servicios comunales, sociales y personales	212,662	27.7%	227,171	26.4%
Total	766,387	100.0%	859,571	100.0%

Fuente: Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples, marzo 1998 y 1999.

CUADRO 1.11

**Rama de actividad económica, PEA hombres, 1998 y 1999**

	Hombres		Hombres	
	Población	%	Población	%
	1998		1999	
Actividades no bien especificadas	8,879	0.6%	10,377	0.7%
Agricultura, silvicultura, caza y pesca	691,476	47.5%	741,672	48.5%
Explotación de minas y canteras	4,434	0.3%	2,263	0.1%
Industrias manufacturera	187,239	12.9%	192,128	12.6%
Electricidad, gas y agua	6,418	0.4%	6,592	0.4%
Construcción	118,715	8.2%	124,102	8.1%
Comercio por mayor/menor, hoteles/restaurantes	188,819	13.0%	189,239	12.4%
Transp. almac y comunicaciones	50,869	3.5%	53,887	3.5%
Estab. financ. seguros, bienes inmuebles y serv.	37,226	2.6%	32,525	2.1%
Servicios comunales, sociales y personales	162,196	11.1%	175,943	11.5%
Total	1,456,271	100.0%	1,528,728	100.0%

Fuente: Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples, marzo 1998 y 1999.

menos formales. Disminuye también la categoría de empleadoras, lo que refleja pérdida de empleos y cierre de pequeñas empresas y microempresas. Se mantiene la participación porcentual de las trabajadoras por cuenta propia. Este antecedente confirma una situación de deterioro del empleo femenino, al perder éste su participación en categorías más formales y con mayor nivel de salario y el aumentar el sector informal.

Los hombres mantienen en términos relativos su inserción en el trabajo como empleados y obreros, la incrementan en trabajo como familiar no remunerado y la disminuyen como empleadores.

Respecto al ingreso promedio se observó que las mujeres presentan un salario equivalente al 80% del ingreso medio nacional, en tanto el de los hombres alcanza a 111% de ese ingreso (cuadro 1.12). En el mismo cuadro (1.12) se aprecia que la disminución del salario de las mujeres entre 1998 y 1999 es de 3%, pérdida que es menor a la presentada por los hombres que llega al 12.5 %, debido a su mayor participación en el sector formal más afectado por la pérdida de empleos.

La menor pérdida presentada por las mujeres

respecto al ingreso es favorecida, paradójicamente, por un menor nivel de remuneraciones para un mismo nivel de actividad y capacitación, y por su mayor inserción en el sector informal. Este presenta mayor flexibilidad para la creación de puestos de trabajo debido al menor costo que representan para el sector, ya que implican salarios más bajos y costos de seguridad social muchas veces inexistentes. Por eso, los puestos de trabajo informal parecen ser más sostenibles frente a una crisis, ya que poseen un nivel de salario por debajo del sector formal y el promedio del país, por lo que cual la pérdida se aprecia como menos severa.

Este deterioro del nivel de salarios seguramente influye en el aumento del empleo de las mujeres, con el fin de recuperar los ingresos hogareños que había antes de la crisis. Su incorporación, principalmente a categorías informales de empleo, se debe, como ya se señaló, a que es el sector más flexible en la creación y la estabilidad del número de puestos de trabajo (menores costos), frente al sector formal que, por el contrario, manifiesta disminución del número de puestos y el nivel de ingresos.

Hay que indicar, además, que la mayor participación de la mujer en la fuerza laboral tiene el rasgo negativo de que se orienta marcadamente hacia el sector informal y los empleos peor remunerados.

El empleo, que es un aspecto fundamental en la vida de cualquier persona, posibilita que la gente haga una aportación productiva a la sociedad y ponga en práctica sus aptitudes y creatividad. Genera, además, un grado de reconocimiento social que favorece la dignidad y el respeto por sí mismo. Para las mujeres, obtener un ingreso suele significar, también, mayor capacidad para participar en la adopción de decisiones en la familia y en la comunidad (PNUD, 1996:99). Crear más oportunidades de empleo, con igualdad de oportunidades para hombres y mujeres, constituye uno de los principales desafíos a los cuales debe responder en el momento actual la sociedad hondureña.

CUADRO 1.12

**Ingreso real promedio, población ocupada según sexo, 1998-1999**

Sexo	Ingreso 1998	Población 1998	Ingreso 1999	Población 1999	% caída
Hombre	2,418	1,177,580	2,116	1,223,467	-12.5
Mujer	1,572	649,457	1,525	685,517	-3
Total población		1,827,037		1,908,984	
Promedio ingreso	2,118		1,904		-10.1

Fuente: Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples. marzo 1998 y 1999.

## NOTAS

1 Si bien las estimaciones macroeconómicas registran una caída menor, resulta relevante utilizar las estimaciones del daño ocurrido en el PIB, ya que de esta forma se puede cuantificar las pérdidas en términos de calidad de vida para las personas. El PIB puede seguir creciendo pero se ha perdido infraestructura social, productiva, y recursos naturales; por lo tanto, hay un deterioro de las condiciones para el desarrollo a escala de las personas, lo que es importante registrar para que el índice refleje las pérdidas en el desarrollo humano.

2 Desagregándolos de acuerdo a la estandarización, distancia del promedio, que presentan los departamentos en 1998.

3 Se utilizó la información disponible sobre inversión social para 1998. En el caso de educación se consideró población beneficiaria a la que se encuentra entre los 5 y 25 años y en el caso de salud se incluyó a toda la población como beneficiaria.

4 Se refiere a todo tipo de violencia - intradoméstica, política, delictual, por guerra, etc. - capaz de destruir un entorno favorable a procesos de desarrollo humano.

## La construcción social de la vulnerabilidad

La tragedia causada por el huracán y tormenta tropical Mitch ha tenido como una de sus consecuencias incrementar la inseguridad de las personas en cuanto a sus capacidades y oportunidades para mejorar la calidad de vida. La inseguridad (vulnerabilidad) sólo puede ser interpretada en el marco de los procesos que han favorecido una construcción frágil de una sociedad con un desarrollo humano espacial y socialmente desequilibrado y con una importante degradación ambiental.

Tradicionalmente el concepto de seguridad se ha interpretado en el sentido estrecho de seguridad del territorio nacional frente a una agresión externa o, en el campo de la política exterior, de protección de los intereses nacionales.

En el Informe Mundial sobre Desarrollo Humano de 1994, se analizó una nueva visión de la seguridad. Esta no pone el acento en el Estado-nación, sino en la gente. Contempla dos aspectos fundamentales: la reducción de amenazas crónicas como el hambre, la enfermedad y la represión, y la reducción de repentinas y dañinas interrupciones de los patrones de vida cotidiana, ya sea en el hogar, en el trabajo, o en la comunidad (terremotos, aumento inusitado de la criminalidad) (PNUD, 1994:23). El ser humano está expuesto a este segundo tipo de amenazas casi independientemente del nivel de desarrollo de la sociedad en que vive y de la posición que ocupe en ella.

Históricamente, el bajo umbral de seguridad humana ha representado una constante en la sociedad hondureña. Aunque los ciudadanos usualmente equiparan la falta de seguridad al aumento de la delincuencia, es claro que éstos se encuentran dentro de un espectro mucho más grande de amenazas. Por ejemplo, el alto índice de pobreza, el inestable e insuficiente crecimiento económico y los bajos niveles de desarrollo humano revelan la existencia de un país con notables problemas de seguridad, lo cual condiciona los ámbitos de lo subjetivo y objetivo de la vida de todos.

Antes del desastre de octubre de 1998, los indicadores del desarrollo comprobaban que el país progresaba. Su índice de desarrollo humano, por ejemplo, aumentó de 0.280 a 0.573 en los últimos 35 años. El Mitch ha provocado su disminución, al afectar los indicadores en salud, educación e ingreso.

Desde la perspectiva del desarrollo humano sostenible, los mal llamados desastres naturales en los países en vías de desarrollo contribuyen a acentuar y poner más de manifiesto el verdadero desastre que significa la vasta pobreza producida por modelos inadecuados de desarrollo. Sólo un proceso sostenido y sostenible de desarrollo humano, que reduzca, ostensiblemente, las condiciones sociales de riesgo, podrá disminuir la frecuencia y los efectos de aquellos desastres (PNUD, 1994).

En Honduras, en el centro de los problemas del desarrollo se encuentra la cuestión de la pobreza, especialmente de la rural. El grado de pobreza es muy elevado: abarca alrededor del 60% de la población. Este porcentaje es aún más elevado en las áreas rurales, en donde vive el 58 % de los hondureños. Gran parte de esta pobreza se traslada a las ciudades, en las cuales agrava las vulnerabilidades propias de una urbanización no planificada (PNUD, INDH, 1998).

Al analizar las amenazas, las brechas y la progresión de la vulnerabilidad y del riesgo en Honduras, hay que tomar muy en cuenta el hecho de que el país vive en los últimos años una transición en el plano político, económico y social. Es decir, hay que hacer la constatación fundamental de que la sociedad hondureña ha venido cambiando sus patrones históricos y que la democratización que se ha venido abriendo paso a partir de los ochentas, ha traído considerables aportes en la conformación de un Estado de derecho y en la orientación hacia el desarrollo humano.

Sin embargo, el análisis macroeconómico elaborado en el Informe Nacional (PNUD, INDH, 1998), advierte que no se podrá consolidar un crecimiento económico sostenido y equitativo si no se entra en una dinámica de acumulación de capital humano y social mediante el fortalecimiento de la educación, la nutrición, la salud y el mejoramiento del ingreso, etc.

Los índices de desarrollo humano, desagregados por departamentos y municipios, muestran la existencia de grandes desigualdades entre ellos y en el interior de cada uno. En ese sentido, puede asegurarse que Honduras es una de las naciones más «fracturadas» del continente.

Antes del Mitch, el 48% del total de los municipios mostraba un índice de desarrollo humano bajo. Los departamentos con un índice de desarro-

llo humano superior al promedio del país (0.548) y en los cuales los municipios presentaban menor inequidad entre ellos: Colón, Cortés, Comayagua y Atlántida, se encuentran entre los más afectados por el huracán. Es decir que las consecuencias más serias se ven en las que han sido las zonas de mayor crecimiento (capítulo 1).

¿Pero por qué estas zonas han sido las más afectadas? Aunque sin duda esto tiene que ver con la recurrencia de los episodios meteorológicos de fuerte impacto en el país, son sobre todo los factores estructurales los que han impedido disminuir los riesgos frente a potenciales amenazas.

Entre esos factores se encuentra la falta de integración regional y local, la desigualdad entre departamentos y entre los municipios, la ausencia de un amplio abanico geográfico de polos de desarrollo, la desigualdad de oportunidades y capacidades, la debilidad de mercados locales cautivos y desconectados entre sí y con muy escasas posibilidades de contribuir a resolver el grave problema de la pobreza y disminuir los niveles de vulnerabilidad.

En este capítulo se analiza la seguridad humana en Honduras, en relación con los riesgos implícitos en la alta recurrencia histórica de fenómenos naturales, especialmente los huracanes, que se han convertido en fuentes de temor para las personas y en una amenaza para el desarrollo del país. Además se examinan los efectos demográficos producidos por el huracán y tormenta tropical Mitch.

### ¿Una sociedad en riesgo?

A lo largo de su historia la sociedad hondureña se ha visto expuesta a una serie de fenómenos que han amenazado continuamente la vida de la gente y frenado el desarrollo del país. Se trata de eventos extremos originados en la naturaleza o directamente provocados por el ser humano. En el primer caso también adquieren, como se ha dicho antes, una inseparable dimensión social.

Para efectos del presente capítulo se utiliza el marco conceptual de «gestión del riesgo», cuyos pilares: capacidad de organización, participación y buen gobierno, involucran el núcleo de los pilares del desarrollo humano sostenible (ver recuadro 2.1).

El paso del huracán en octubre de 1998 puso al descubierto la alta vulnerabilidad de la sociedad frente a una amenaza de considerable potencial destructivo, producto de una escasa capacidad para prevenir y contrarrestar el riesgo.

La tendencia predominante en Honduras es a considerar como causalidad de fondo de los desastres la acción humana y los vicios estructurales de sus procesos de desarrollo. Generar procesos de reflexión ciudadana sobre la deuda social y ambiental acumulada, que permita articular esfuerzos para la gestión de riesgos y reducción de desastres a nivel nacional y particularmente a nivel local, podría favorecer, por ejemplo, la disminución de las altas tasas de deforestación de que han sido objeto los

#### RECUADRO 2.1

### Desarrollo humano sostenible y gestión del riesgo

#### *Amenaza, vulnerabilidad y riesgo*

La amenaza surge cuando de la posibilidad teórica se pasa a la probabilidad, más o menos concreta, de que un fenómeno de origen natural o humano se produzca en un determinado momento y en una determinada región.

La vulnerabilidad se determina por las condiciones intrínsecas de una comunidad a ser afectada cuando se desencadena una amenaza. Se pueden considerar diversos tipos de vulnerabilidad: social, económica, organizativa, cultural, biológica, ambiental, que generan una situación de riesgo para las personas y el desarrollo de un país.

El riesgo es la probabilidad de que ocurra un desastre. Surge de la combinación de dos circunstancias que se potencian: la amenaza y la vulnerabilidad. El riesgo (R) de una comunidad, o de un sistema, a sufrir un desastre se define como el resultado de «calcular» la potencial acción de una amenaza determinada (A), con las condiciones de vulnerabilidad (V) de la comunidad (o sistema) =  $A \cdot V$ .

En los últimos años se ha desarrollado un enfoque holístico de intervención basado en la participación y seguridad de grupos humanos locales cuya sumatoria apunta a consolidar un desarrollo sostenible nacional. En específico, el concepto de gestión del riesgo se refiere a las capacidades de las sociedades y de sus diferentes actores para reducir el riesgo, es decir la capacidad de actuar sobre las causas que los producen.

Honduras, al igual que el conjunto de países centroamericanos, se caracteriza por procesos de acumulación de riesgos y condiciones de vulnerabilidad desencadenantes de desastres, estrechamente relacionados a sus patrones de desarrollo.

Fuente: PNUD/UNDRO, 1992; Wilches-Chaux, 1998; Zilbert, L., 1998.

bosques y las colinas que circundan las zonas de anegamiento, que históricamente han venido disminuyendo su función de contención.

Es importante subrayar que no existe una relación directa entre la magnitud y la intensidad de un evento físico en sí, y el tamaño del desastre que suscita. Uno de magnitud mediana o pequeña en un área densamente poblada y muy vulnerable es, evidentemente, mucho más peligroso que uno de grandes proporciones ocurrido en una zona de baja densidad poblacional y baja vulnerabilidad social (Lavell, A. 1996:21).

Es claro que las pérdidas humanas en octubre de 1998 se debieron, en gran medida, a la precariedad de los asentamientos humanos, ya que un gran número de ciudadanos habita en zonas de riesgos geomorfológicos como laderas o riberas de los ríos, por falta de otras opciones de hábitat. Esta realidad se une a la ausencia de un sistema de alerta temprana.

Lo anterior significa que algunas actividades humanas aumentan la vulnerabilidad, mientras que la falta de otras impide la prevención de riesgos, acentuando los efectos de fenómenos naturales excepcionales, tales como lluvias torrenciales o sequías, huracanes o terremotos, etc.

A continuación se describe una serie de desastres que se han producido en Honduras en este siglo. Esta descripción muestra, por un lado, la recurrencia cíclica de los desastres y, por el otro, el hecho de que el impacto de estos desastres ha afectado directamente el corredor geográfico en el que se encuentran ubicadas las zonas de mayor crecimiento y productividad.

#### *Fenómenos naturales y desastres: un recuento histórico*

Centroamérica constituye una de las regiones del continente americano más propensa a los desastres naturales. De acuerdo con la información registrada por la Oficina de Asistencia para Desastres en el Extranjero (OFDA), esta región sufrió, entre 1960 y 1992, 75 eventos denominados «desastres» (Lavell, A., 1996). En los últimos cuatro años el número de tormentas tropicales muestra una tendencia a aumentar. Además, de un total de 33 registradas entre 1995 y 1998, en el océano Atlántico y el mar Caribe, 14 ocurrieron en ese último año; de ellas diez evolucionaron hasta convertirse en huracanes. En el caso del Mitch, éste ha ocurrido después de un período de eventos ENSO (El Niño), con sequías graves en las tierras altas y costeras del Pacífico centroamericano (Proyecto Estado de la Región, 1999).

Como se aprecia en el cuadro 2.1 el riesgo y la amenaza prácticamente han sido una constante en la historia nacional, como consecuencia, principalmente, de la forma en que la sociedad ha estructurado sus procesos de desarrollo económico, político y sociocultural. Esto tiene que ver con los modos en que la sociedad y el Estado han interactuado históricamente para impulsar planes de desarrollo que no han logrado estimular una suficiente y necesaria integración y equidad de oportunidades entre los diversos grupos socioeconómicos del país, condenando a una importante proporción de población a la pobreza.

Lo anterior significa que los fenómenos naturales, como huracanes y tormentas, no son una amenaza en sí mismos, sino que se vuelven tales por el hecho de que ciertas comunidades o grupos se ven obligados a establecerse en áreas susceptibles al impacto nocivo de fenómenos naturales, como es

CUADRO 2.1

### Eventos naturales que han constituido amenazas en el siglo XX en Honduras

Eventos	Fechas	Zonas afectadas
Tormenta Tropical	Octubre, 1906	Fco. Morazán: Tegucigalpa, Cedros Choluteca: Choluteca, El Corpus, Orocuina, Apacilagua, Pespire, Morolina El Paraíso: El Paraíso, Texiguat, San Antonio de Flores, Morocelí, Yuscarán, Yauyupe y Liure Valle: San Lorenzo, Nacaome y Amapala Comayagua: Comayagua y La Villa de San Antonio Cortés: San Pedro Sula Cortés y Atlántida
Epidemia de fiebre amarilla	1906	Cortés y Atlántida
Epidemia de peste bubónica y viruela	1913	Cortés y Atlántida
Guerras civiles	Durante década 1910 - 1920	Tegucigalpa
Tembler Huracán	Diciembre 1915 Julio, 1916	Lempira: Gracias, Campuca, Flores y Talgua La Mosquitia.
Tormenta Tropical	Octubre, 1932	Fco. Morazán: Tegucigalpa Choluteca: Choluteca, El Corpus, Orocuina, Apacilagua, Pespire, Morolina El Paraíso: El Paraíso, Texiguat, San Antonio de Flores, Oropoli, Yuscarán y Yauyupe, y Liure. Fco. Morazán: Tegucigalpa, San Juan de Flores Choluteca: Choluteca, El Corpus, Orocuina, Apacilagua, Pespire, Morolica, San Marcos. El Paraíso: El Paraíso, Texiguat, San Antonio de Flores, Oropoli, Yuscarán y Yauyupe Valle: San Lorenzo, Nacaome y Amapala Comayagua: Comayagua y La Villa de San Antonio Cortés: San Pedro Sula Yoro: El Progreso Atlántida: La Ceiba Islas de La Bahía: Roatán Santa Bárbara
Tembler	Diciembre, 1934	Tegucigalpa, La Esperanza Copán: Santa Rosa, San Antonio, Santa Rita, Cabañas y Ruinas de Copán Ocotepeque: Sinuapa Cortés: La Lima
Tormenta Tropical	1935	Cortés: La Lima
Huracán King	Octubre, 1950	Cortés: Atlántida, y Colón
Huracán Hilda	Septiembre, 1954	Cortés y Atlántida
Huracán Flossy	Julio, 1956	Cortés y Atlántida
Huracán Anna	Septiembre, 1961	Cortés y Atlántida
Huracán Carla	Septiembre, 1965	Cortés y Atlántida, Colón, Islas de La Bahía
Terremoto	Febrero, 1969	Cortés y Santa Bárbara
Huracán Francella	Septiembre, 1969	Cortés y Atlántida, Colón, Islas de La Bahía
Tormenta Tropical Irene	1971	Cortés y Atlántida, Colón, Islas de La Bahía y Gracias a Dios
Huracán Fifi	Septiembre, 1974	Cortés y Atlántida, Colón, Islas de La Bahía y Gracias a Dios
Tembler	Febrero, 1976	Cortés y Santa Bárbara
Sequía	1986	Choluteca y Valle
Huracán Gilberto	Octubre, 1988	Afectó directamente Nicaragua, impactando en Honduras
Huracán Mitch	Octubre, 1998	Todo el país

Fuente: Elaboración propia con base en Argueta, M. 1998; Díaz, F. 1972; Feldman, L. 1998; Flores, F. 1996; Molina, G. 1976; Zuniga, E. 1998.

el caso de las que se ubican en los márgenes de los ríos Ulúa y Aguán en el norte y del Choluteca en el centro y el sur.

En cierta forma se puede decir que las amenazas, las cuales difieren una de otra por su origen (ver recuadro 2.2), surgen de una especie de relación perversa entre la naturaleza y algunos grupos humanos, la cual ha sido favorecida por la existen-

RECUADRO 2.2

**Clasificación de las amenazas según su origen**

- Amenazas de inicio repentino. Son los huracanes y tormentas tropicales, los cuales han predominado en Honduras, y los terremotos.
- Amenazas de inicio lento. Sequías, hambrunas, degradación ambiental, desertificación y plagas etc. Se encuentran más ligadas al deterioro del medio ambiente que las anteriores.
- Guerras, conflictos civiles, insurrecciones, grandes desplazamientos de población, etc.
- Epidemias que han diezmando poblaciones a inicios de este siglo y pandemias actuales asociadas a la pobreza y a patrones culturales, como el VIH/sida y la TBC.

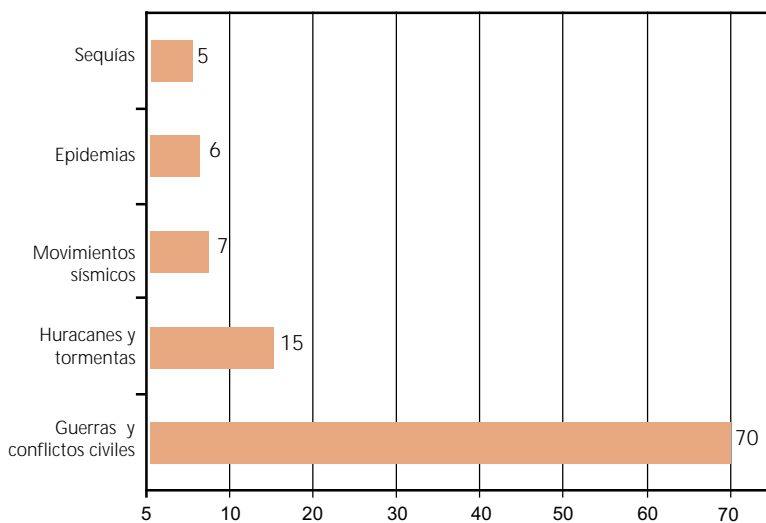
Fuente: PNUD/UNDRO, 1992.

cia de un elevado porcentaje de la población con muy limitados ingresos y bajos niveles de desarrollo humano y un Estado y una sociedad que no han generado las condiciones para disminuir la vulnerabilidad y la inseguridad.

Como se puede observar en el gráfico 2.1, en el transcurso de este siglo la sociedad hondureña se ha visto expuesta a una serie de amenazas de distinto origen. Los huracanes y las tormentas tropicales han sido las más frecuentes. En el presente siglo, desde 1906 hasta 1998, han tenido lugar unos 15 episodios de graves consecuencias para la economía y la población. Los de mayor magnitud ocurrieron en 1974 y 1998. En el pasado, sólo el huracán de 1774 llegó a presentar tan graves consecuencias como esos.

GRAFICO 2.1

**Tipo y número de eventos que han afectado a Honduras en el curso del siglo XX**



Fuente: Elaboración propia con base en Argueta, M. 1998; Díaz, F. 1972; Feldman, L. 1998; Flores, F. 1996; Molina, G. 1976; Zúñiga, E. 1998.

En cuanto a sismos, desde el siglo XVI hasta 1934 se produjeron 27 terremotos (cfr. Feldman, L. 1987:145). Se toman en cuenta sólo aquellos cuyo epicentro ha estado localizado en territorio hondureño o en el Golfo de Honduras. Durante el presente siglo, en total se han reportado y registrado siete movimientos sísmicos con impacto sobre la población (cfr. Zúñiga, M. y Cruz, G., 1994: 17) (Ver gráfico 2.1 y mapa 2.2.)

También las sequías, las epidemias y las guerras han provocado desastrosas consecuencias, sobre todo en determinadas zonas. Graves epidemias se produjeron a principios de siglo en el norte del país. A partir de la década anterior el sida (ver capítulo 3) se ha venido transformando en un peligro de carácter nacional. En la zona sur las sequías han contribuido a deteriorar aún más el medio ambiente.

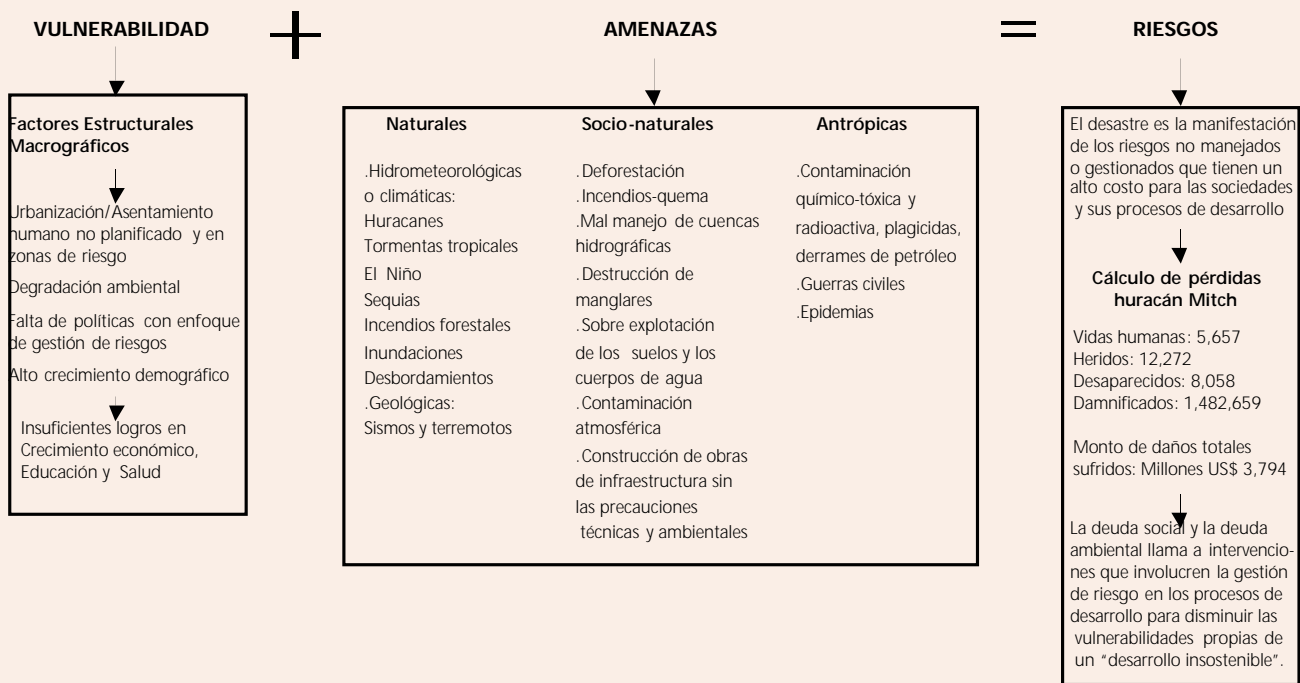
En cuanto a conflictos armados, hay que recordar las guerras civiles que tuvieron lugar hasta la primera mitad de esta centuria, la guerra con El Salvador, las secuelas de las guerras en los países vecinos en los setentas y ochentas. Esos conflictos retrasaron la construcción de una nueva institucionalidad, favorecieron el caudillismo y obstaculizaron el desarrollo. Curiosamente, la mayoría de los conflictos armados se escenificaron en las décadas de 1910 y 20, en las cuales no se registraron desastres, cuya amenaza tenga por origen un evento de la naturaleza.

Ahora bien, como ya se ha expresado, son los huracanes y tormentas tropicales los que han provocado los mayores desastres y los que más han acosado con su amenazante recurrencia la vida y el trabajo de los hondureños. No es, por lo tanto, casual que ya en la mitología maya se divinizará a los huracanes como el «reflejo de una fuerza natural descomunal que acude sin ser llamada a los ámbitos caribeños en los meses de septiembre y octubre para dejar a su paso huellas de destrucción imborrables» (Serrano, A. 1999).

Es evidente que debido a la posición geográfica del país, éste está expuesto frecuentemente al paso de huracanes y tormentas. Colocada en la parte central y más protuberante del istmo centroamericano que da al Caribe y distante apenas unas 900 millas náuticas de la línea ecuatorial, Honduras se halla entre los países más propensos a sufrir el embate de los huracanes que todos los años se desplazan por ese mar. Sin embargo, vale la pena insistir en que en realidad los desastres tienen lugar cuando existen precondiciones socio-ambientales para que una fuerza natural despliegue toda su potencia arrasadora. Por eso, la naturaleza, como buena practicante que es de los equilibrios sistémicos, sinérgicos y de autoajuste, reacciona con mayor ferocidad cuando la depredación, la erosión, la contaminación, la deforestación han roto esos equilibrios. Se podría decir que al responder y reclamar lo suyo se lleva consigo vidas, infraestructura, cultivos, esperanzas y sueños.

CUADRO 2.2

**La vulnerabilidad: Factor de riesgo frente a las amenazas**



Fuente: Elaboración propia con base en CEPAL, Honduras: Evaluación de los daños ocasionados por el huracán Mitch, 1999; INDH, 1998., Wilches Chau, 1998.

Al acercarnos, a través de una matriz analítica explicativa, a los factores que han generado un alto grado de vulnerabilidad (cuadro 2.2) y de situaciones de riesgo en Honduras, se aprecia que en el fondo ha operado una combinación de «ausencias» políticas, económicas, ambientales y socioculturales que los han favorecido. Si no se interviene en los factores causantes de la vulnerabilidad, a nivel macro y, sobre todo, a nivel micro, el país seguirá expuesto a los desastres que tienen como detonante los eventos naturales.

**El corredor de desarrollo como corredor de riesgos**

Los fenómenos naturales y la vulnerabilidad de la nación hondureña han llevado a la formación de una especie de corredor geográfico de riesgos: zonas que históricamente siempre han recibido el peso principal del flagelo de los desastres (ver mapas 2.1 y 2.2).

Este corredor de riesgos coincide con lo que se conoce como el «corredor central de desarrollo», es decir el eje que une el polo industrial de Puerto Cortés y San Pedro Sula con el Golfo de Fonseca, pasando por el Valle de Comayagua y el Distrito Central.

En el marco de la zonificación productiva elaborada en el Informe Nacional sobre Desarrollo Humano, 1998, este corredor de desarrollo y riesgos puede ubicarse como parte de tres de las siete macrorregiones definidas de acuerdo con criterios histórico-sociales, ecológicos, productivos y de concentración de la tierra<sup>1</sup>. Es en las regiones Agroindustrial del Norte, Empresarial del Sur y Latifundio Central Seco donde han tenido lugar la mayoría de los desastres ocurridos en Honduras durante este siglo (ver mapa 2.1).

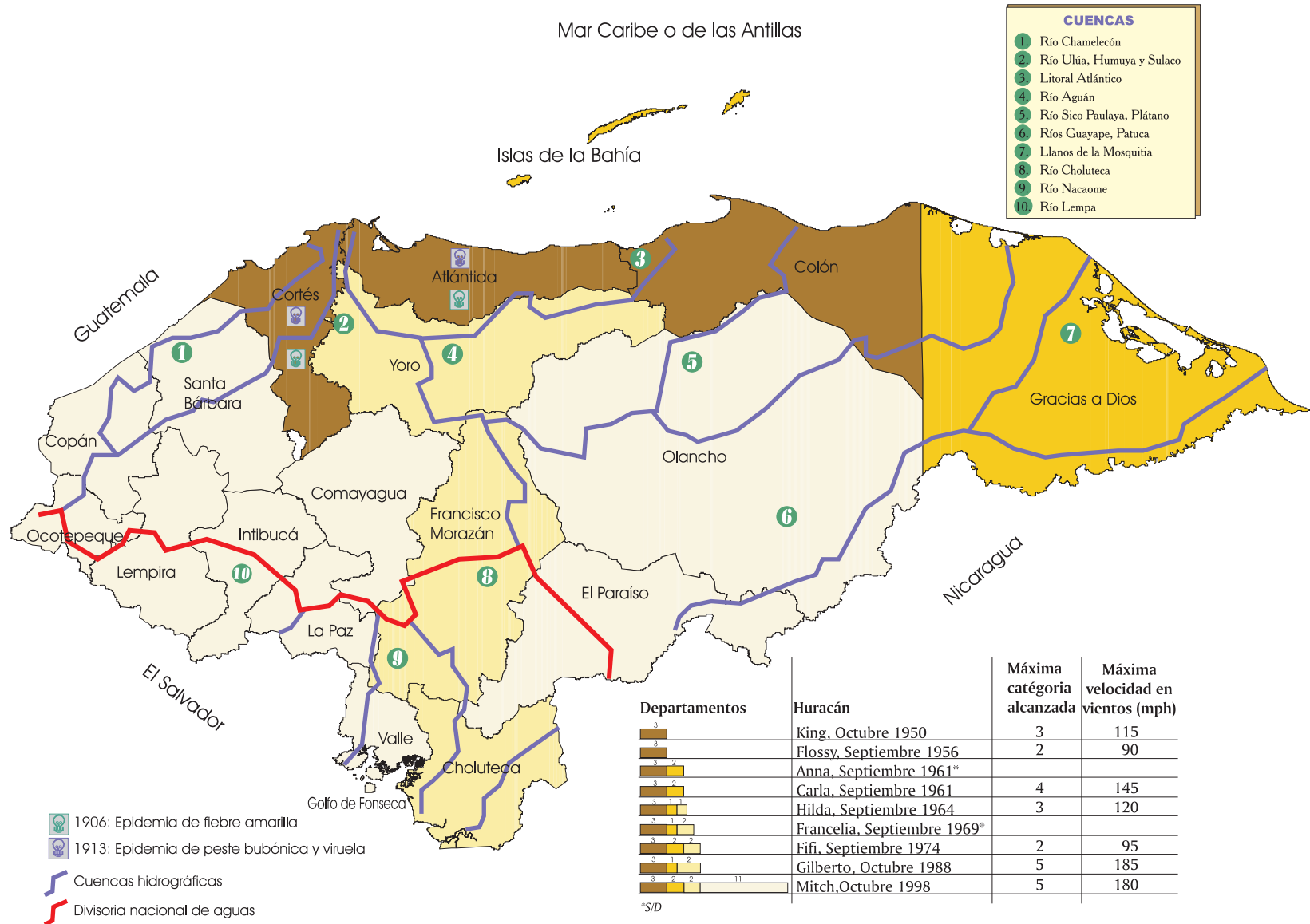
La primera de esas tres regiones abarca el Valle del Alto y Bajo Aguán, el Litoral Atlántico Norte y el Valle de Sula. Tiene un grado de urbanización relativamente alto (53%). De sus 19 ciudades sólo siete superan los 25.000 habitantes. Al mismo tiempo, la densidad de la población rural es alta (44.2 habitantes por kilómetro cuadrado). En casi todos sus municipios, el índice de logro educativo es de los más altos del país.

En esta región se aglutina la mayor cantidad de empresas agroindustriales y plantaciones a nivel nacional, especialmente de banano, caña de azúcar, cítricos, piña y palma africana. Las explotaciones ganaderas tienden a ser más intensivas, pero cubren el 50% del uso del suelo. Es una región do-



# Huracanes en Honduras 1950-1998

Frecuencia de incidencia sobre el territorio



MAPA 2.2

## Temblores y fallas geológicas en Honduras

Mar Caribe o de las Antillas



tada de infraestructura productiva, vial y con la presencia de puertos importantes. Pero por estar ubicada en el recorrido de los ríos Ulúa, Chamelecón y Aguán, entre otros, constituye una zona de riesgo, objeto de múltiples inundaciones tanto de los asentamientos humanos como de las zonas productivas.

La Macroregión Empresarial del Sur, que corresponde a los departamentos de Choluteca y Valle, cuenta con un grado de urbanización de un 39%, una ciudad importante y cuatro intermedias y una densidad rural alta (62 habitantes por kilómetro cuadrado). El logro educativo es de 0.582. En los noventa el cultivo del camarón ha aumentado el deterioro del ecosistema, coexistiendo con el cultivo de melón, de sandía y con la actividad ganadera que sigue siendo una de las más importantes.

Sin embargo, es en esta región donde el «noventa por ciento de las lluvias caen de mayo a octubre, lo que provoca veranos inclementes con grandes incendios forestales y fuertes inundaciones en los períodos lluviosos. De esta manera, la ruptura del equilibrio ecológico provocada por la tala de los bosques, ha conducido a una alternancia ‘sequía-inundaciones’ cada vez más constante y destructiva. Otro fenómeno crítico es el período intermedio en el invierno, llamado canícula, que cada vez se hace más largo y más seco» (Corriveau, R. 1992:20-21).

La Macroregión del Latifundio Central Seco, compuesta por tres regiones: Valles Centrales, Cerros y Mesetas de la Región central y el Distrito Central, presenta un grado de urbanización muy variable (muy alto en el Distrito Central y mediano en las otras zonas). El logro educativo es uno de los más elevados del país, por la presencia del Distrito Central. Aun cuando predomina el latifundio ganadero, éste se ha venido tecnificando paulatinamente, con una fuerte presencia de campesinos pobres y finqueros. Los pastos ocupan el 46% de la tierra, en tanto que los cultivos y los bosques el 23% y 31%, respectivamente. En esta zona se han visto afectadas las poblaciones ubicadas en el margen de los ríos Choluteca y Chiquito, especialmente la ciudad capital.

La paradoja que resulta de la conformación histórica de este corredor de desarrollo es que en éste se han sucedido la mayor cantidad de los fenómenos naturales que han devenido en desastres humanos y producido efectos negativos en el desarrollo y la sostenibilidad (véase recuadro 2.3). Esto pone de manifiesto, por un lado, la vulnerabilidad de los asentamientos humanos y productivos de este corredor de desarrollo y, al mismo tiempo, prueba la existencia de fortalezas de la sociedad que permiten la recuperación y seguir avanzando.

Es preciso preguntarse por qué el país no ha promovido otros polos o áreas de desarrollo, a fin de disminuir la presión demográfica y las condiciones de vulnerabilidad para que esta zona no siga siendo propensa al riesgo que socavan profunda y pe-

## RECUADRO 2.3

### Impacto de los desastres sobre el desarrollo humano durante el siglo XX

Las consecuencias de los desastres en Honduras, pueden resumirse de la siguiente manera:

En materia de capital físico: desestructuración cíclica del aparato productivo debido a la pérdida de cultivos permanentes, de ganado e infraestructura industrial; destrucción de infraestructura vial (carreteras y puentes) e infraestructura habitacional y de servicios, como escuelas y centros hospitalarios.

En cuanto al capital humano, mayor vulnerabilidad en salud, conocimientos, habilidades técnicas, disposición al trabajo e iniciativa que incide en menos acumulación de capital social.

Especial atención merecen los constantes períodos de inseguridad alimentaria que aumentan las tasas de morbilidad y merman el rendimiento escolar y las capacidades para generar ingresos.

En relación con el capital social, tanto los eventos «naturales» como las guerras civiles y conflictos armados han generado una historia de inestabilidad política, de debilidad institucional y de dificultad para fortalecer un Estado de derecho. La recurrencia e impacto de estos eventos sobre el capital social inciden en el debilitamiento del tejido social comunitario. Cientos de aldeas y barrios han sufrido traslados y migraciones obligadas de miles de personas. Esto ha significado la pérdida de su identidad cultural basada en patrones históricos en numerosas comunidades.

Un efecto directo sobre el capital social es la extensión del temor y la desconfianza entre los individuos y los grupos, y entre ellos y las instituciones, lo cual ha perjudicado la integración social de la nación hondureña.

Fuente: Elaboración propia con base en: Argueta, M., 1998; Molina Chocano, G., 1976; Feldman, L., 1988; Flores, F., 1996; Zúniga, E., 1988.

riódicamente la producción y la infraestructura, o por qué no se la ha protegido mejor.

En este corredor de desarrollo los principales problemas están dados por la recurrencia de las inundaciones y por el alto número de ciudades y poblados ubicados en los bordes de los ríos más caudalosos del país. Cabe también preguntarse: ¿valdrá la pena hacer un trabajo permanente para proteger estas zonas, o será necesario reubicar los asentamientos humanos vulnerables como una solución más sostenible a largo plazo?

En el mapa 2.1 y 2.2 se observan las zonas geográficas, la frecuencia y el tipo de fenómenos que han afectado especialmente su infraestructura

(puentes y carreteras) y los cultivos (granos básicos y banano) y han contribuido, además, a la pérdida continua de vínculos sociales y de vida familiar al generar una situación permanente de temores y de búsqueda de nuevos horizontes de empleo. Aún así, la mayoría de la gente permanece en estas zonas porque las consideran como las de mayor posibilidad para lograr una mejor calidad de vida.

Aun cuando algunos de los eventos, tales como terremotos o huracanes, hayan tenido, de forma particular, efectos reducidos, probablemente en conjunto representan una erosión de las oportunidades de desarrollo y significan, en forma acumulativa, un efecto económico y social tan importante como uno o más grandes desastres juntos. Además, la mayoría son precursores de una pérdida de la calidad de vida de las personas afectadas, debido al proceso histórico de crecimiento de la población, superior al de la oferta general de servicios sociales y de oportunidades económicas, lo cual aumenta en forma creciente la vulnerabilidad social.

Además, esta acumulación de riesgos está relacionada con la falta de políticas y estrategias orientadas a su manejo y a la existencia de estructuras administrativas y sistemas legislativos adecuados, tanto a nivel local, como nacional y regional. Se hace referencia a una estrategia de gestión de riesgos capaz de dar sostenibilidad a un modelo de desarrollo que genere fortalezas suficientes como para consolidar sus logros, disminuir la amenaza y la vulnerabilidad nacional, entendida como la suma de las vulnerabilidades locales.

## **Los desafíos históricos para el desarrollo humano**

En este apartado se ha descrito como las amenazas naturales, socio-naturales y antrópicas, representan, en la sociedad hondureña, una constante dramática para la seguridad humana. La combinación de amenazas y condiciones de vulnerabilidad-inseguridad ponen en una situación de riesgo casi permanente a muchos grupos sociales. Esto plantea el desafío de aumentar su seguridad, mejorar la calidad y los niveles de desarrollo para reducir la frecuencia y los efectos de los desastres.

En Honduras, el paso de un nivel de desarrollo bajo en los años 60 a uno medio en los 90 se realizó a través de una significativa inversión en educación y salud primaria. Ahora se trata de dar un paso aún más ambicioso para alcanzar objetivos superiores en desarrollo humano: mayores inversiones no sólo en los sectores mencionados, sino en otros como la consolidación y ampliación de la institucionalidad democrática y de un Estado de derecho que favorezcan las oportunidades de inversión en el sector productivo.

La combinación de desastres provocados por eventos naturales como el Mitch, y la vulnerabilidad de las estructuras socioeconómicas y político-culturales plantea, además, la necesidad de afian-

zar un compromiso político y ciudadano frente a la prevención, manejo y gestión de emergencias que tome en cuenta los conocimientos y la información generada y los medios para generarla, lo cual facilitaría intervenciones rápidas y coordinadas y disminuiría muchas de las tragedias.

Hay que establecer mecanismos que permitan escuchar y atender las alarmas tanto en los escalones altos de la clase política como en la población. Por ello es importante establecer sistemas de alerta temprana eficaces y eficientes, dentro de un sistema nacional de prevención y gestión de riesgos.

Otro aspecto importante a considerar es el costo que representa un desastre. Tanto en la Conferencia Mundial sobre la Reducción de los Desastres Naturales patrocinada por las Naciones Unidas en 1994, como en la Cumbre Social, celebrada en 1995 en Copenhague, y en el Grupo Consultivo de Estocolmo, en 1999, se alertó sobre la necesidad de priorizar estrategias de gestión de riesgos, ya que «los desastres acrecientan los males de las sociedades como las migraciones obligadas, la pobreza, la enfermedad y la degradación del medio ambiente», aumentando en forma desmesurada los costos del desarrollo.

## *Equilibrio socio-espacial*

La concepción de una planificación geográfica del desarrollo en Honduras, ha estado representada por discursos políticos y algunas legislaciones tendientes a impulsar la formación de polos de desarrollo en los años setenta, el desarrollo rural integrado en los ochenta, y, a mitad de los años noventa, propuestas de ordenamiento territorial. Al respecto se utilizaron conceptualmente diversas unidades lógicas como valles y cuencas, desarrollo periurbano, etc.

A mediados de los noventa, el debate se benefició del aporte de los conceptos de desarrollo sostenible (ecológicamente amigable) y del desarrollo humano (socialmente participativo). Sin embargo, todos estos elementos que han estado presentes en el debate público no logran generar una dinámica de permanencia y sentido de urgencia suficiente como para acelerar acciones legislativas y sociales que facilitaran una planificación de modelos de desarrollo sostenible.

El «choque» de otro desastre vuelve a dar fundamento y crudeza a esta problemática de riesgo permanente, basada en la insostenibilidad del modelo de desarrollo. Los efectos a nivel nacional han sido diferenciados según las características de la geografía física y social, es decir, la trayectoria de los cauces, la distribución de las vías terrestres, el grado de deforestación, el clima de vulnerabilidad de un gran número de asentamientos humanos, el nivel de institucionalidad, etc., lo cual permite delimitar no un desastre sino múltiples y diferenciados.

Parte de los desafíos de un equilibrio socio-espacial se relacionan con cambios y transformaciones planteadas en el plan de reconstrucción nacio-

nal. Optar por una reconstrucción que conlleve transformación implica un cambio para que las políticas se enmarquen dentro de una estrategia de gestión de riesgos, para que haya una consolidación de los instrumentos de gobernabilidad y se logre que el desarrollo participativo incorpore, en forma lógica y sistemática, las dimensiones básicas operativas de un reordenamiento territorial que considere el factor riesgo/seguridad y las características demográficas, sociales y productivas, en forma moderna, y descentralizada.

### *Una ética para el desarrollo*

Generar una corriente de opinión que permita articular esfuerzos para la gestión de riesgos y reducción de desastres, como factor fundamental del desarrollo humano sostenible, implica reflexionar sobre la causalidad de fondo de los desastres: de la acción humana, es decir, de los resultados que se derivan del modo en que las personas se relacionan en comunidad y con la naturaleza. Esto implica una ética de la responsabilidad y compromiso para con los otros y para con el medio ambiente.

El desarrollo de un ethos cultural en la sociedad que permita la transformación de sujetos dependientes en sujetos activos, responsables de su propio destino, aumentaría el valor de la seguridad humana y de la participación, y disminuiría, por ende, en forma drástica, las vulnerabilidades y las amenazas que se ciernen, en forma silenciosa y persistente, contra la calidad de vida de los ciudadanos.

Tanto la degradación ambiental, los altos niveles de pobreza, el poblamiento desordenado, como la falta de una cultura de la prevención, están relacionados con la falta o un escaso compromiso ético de los individuos con su sociedad y del conjunto de la sociedad con los individuos. Si las instituciones y las organizaciones sociales no tienen la capacidad para una adecuada gestión del riesgo frente a cierto tipo de eventos, se hace necesaria una real transformación que las habilite dentro de un enfoque de proyectos de desarrollo sostenible.

### *Enfoque que privilegie un «continuo» entre emergencia y desarrollo*

En la actualidad el planteamiento más corriente frente a los desastres sigue orientado hacia la prestación de auxilio en las emergencias. Sin embargo, es importante establecer un puente «continuo» entre la emergencia y los procesos de desarrollo. En la práctica esto significa que cada vez sean más las organizaciones que emprendan la rehabilitación y reconstrucción que sigue a los desastres, de acuerdo con las potencialidades de un desarrollo a largo plazo.

Es decir, se precisa dar un paso más para que se establezca el compromiso de aplicar medidas de prevención, mitigación y construcción. Las acciones planificadas frente a los peligros naturales y fren-

te a las vulnerabilidades socioeconómicas son más rentables y gestionables desde el punto de vista administrativo que las grandes operaciones de emergencia. Paradójicamente, el período que sigue al desastre es a menudo un buen momento para iniciar programas de prevención y transformación, porque el grado de sensibilización pública y de voluntad política suelen ser muy elevados.

Una de las conclusiones más importantes de la Conferencia Mundial sobre la Reducción de los Desastres Naturales fue la voluntad de gran parte de los participantes de edificar una cultura global de la prevención más ambiciosa, dadas las experiencias positivas de solidaridad en el país, y de dirigirse hacia la conformación de una cultura de solidaridad como base ciudadana de gestión de riesgos.

Para impulsar esta cultura de la solidaridad, los responsables de las políticas y los representantes de la sociedad civil en su conjunto deben esforzarse permanentemente por integrar la prevención consensuada en la ejecución de las estrategias generales de sus planes de desarrollo municipales, departamentales, nacionales y regionales.

Los riesgos que comparten los países de la región centroamericana determinan la importancia de trabajar, en forma estratégica regional, lo nacional y lo local. Por ello es importante el diálogo transparente (Cfr. Declaración de Estocolmo, 1999).

En el plano nacional destacan las acciones de coordinación efectiva. A nivel local, dado que son las comunidades las que soportan los mayores efectos de los desastres y, por consiguiente, tienen el máximo incentivo para prevenirlos, se hace necesario concentrar más recursos y apoyo para la consolidación de un mínimo de institucionalidad descentralizada que permita planificar proyectos con el claro objetivo de reducir sus vulnerabilidades.

## **Vulnerabilidad y aspectos demográficos**

Desde la perspectiva del desarrollo humano, los aspectos demográficos<sup>2</sup> constituyen una dimensión fundamental porque no sólo influyen en la calidad de ese desarrollo, sino que contribuyen a mostrar el nivel del ejercicio de los derechos sociales y reflejar las capacidades y oportunidades a que tiene acceso una sociedad.

Los niveles y patrones de fecundidad, mortalidad y migración conforman, además, conjuntamente, el cuadro básico de vulnerabilidad pues permiten diferenciar, según los grupos sociales, la incidencia, tamaño y ubicación espacial de los desastres. Los aspectos demográficos son también elementos importantes en la constitución y mantenimiento de la pobreza y de la falta de seguridad humana.

Honduras es un país que se caracteriza por niveles de fecundidad aún elevados. No obstante, existen diferencias importantes en los patrones de fecundidad por grupo social; son los grupos con menor nivel de desarrollo humano, particularmente en las áreas rurales, los que presentan las tasas

más altas de fecundidad (cuadro 2.3). Estos segmentos poblacionales son, al mismo tiempo, los que muestran menos condiciones de ejercer sus preferencias reproductivas. Esta falta de oportunidad y capacidad para hacerse cargo, en forma decidida y consciente, de su rol reproductivo constituye el punto de partida de un círculo vicioso de expansión de la pobreza.

Los niveles de mortalidad también son claramente diferenciados por estrato socioeconómico. Pero la relación más directa y visible entre dinámica demográfica, pobreza y vulnerabilidad tiene que ver con los patrones de redistribución espacial de la población. En las últimas décadas, el país viene experimentando una creciente concentración de los habitantes en las áreas urbanas, principalmente en las dos ciudades más grandes, que ha propiciado el afianzamiento de grupos urbano-marginales que, junto con sectores pobres del campo, revelan una elevada vulnerabilidad social y ambiental.

El presente acápite consta de tres partes. La primera presenta la situación demográfica de Honduras desde 1988 (año del último censo de población) hasta 1998, cuando llega el Mitch. La segunda parte evalúa el efecto del huracán sobre la población de cada uno de los departamentos. La tercera, presenta algunos desafíos y recomendaciones.

#### Antecedentes

Como ha dicho Notestein, «en los procesos de desarrollo de la era moderna «la reducción de la fecundidad requiere de un cambio de rumbo en las metas sociales, de aquellas orientadas hacia la supervivencia del grupo a las que apuntan al bienestar y calidad de vida del ser humano» (Notestein, 1964). Honduras, posee un nivel de fecundidad de los más elevados de América Latina. Aún cuando esta fecundidad comenzó a descender a mitad de la década de los setentas, el descenso ha sido relativamente lento cuando se lo compara con otros países latinoamericanos. Hace sólo 10 años el número promedio de hijos que una mujer hondureña tenía al finalizar su vida reproductiva (la tasa global de fecundidad) era de 5.4. Según datos de posteriores encuestas, ENESF (1991-92/1995), este descenso lento continuó y la tasa global de fecundidad (TGF) se estimó en alrededor de 4.6 hijos por mujer en 1998 (Gráfico 2.2).

La gráfica 2.2 muestra una transición demográfica, en el agregado nacional, más lenta de la proyectada a partir de los datos del censo de 1988. Asimismo, la desagregación muestra importantes desfases entre los distintos sectores sociales en el descenso de la mortalidad y, principalmente, en la fecundidad.

El hecho de que la tasa de fecundidad se haya mantenido tan alta en el pasado, unido al de su descenso lento, ha traído como consecuencia la existencia de una población hondureña muy joven. En 1988 la mitad de la población tenía menos de 17 años de edad. Diez años más tarde, en 1998, toda-

CUADRO 2.3

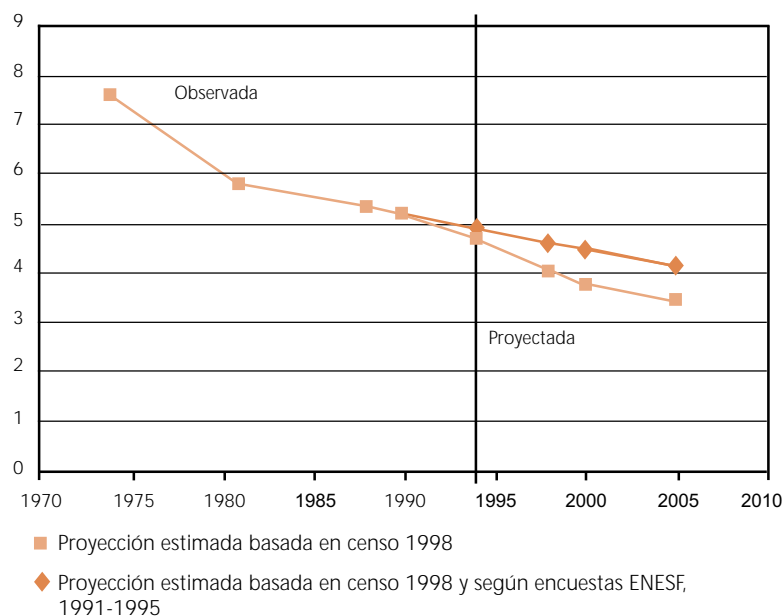
#### Estimación de la tasa global de fecundidad según área de residencia, 1999

Departamentos	Total T.F	Total IDH	T.F. Urbano	IDH Urbano	T.F Rural	IDH Rural
Atlántida	4.64	0.580	3.53	0.597	5.96	0.519
Colón	5.63	0.538	4.60	0.580	6.27	0.440
Comayagua	5.43	0.578	3.59	0.678	6.69	0.506
Copán	5.34	0.502	3.34	0.501	6.26	0.435
Cortés	3.40	0.607	2.79	0.617	5.17	0.568
Choluteca	5.04	0.524	3.25	0.564	6.04	0.458
El Paraíso	5.10	0.519	3.54	0.551	5.80	0.452
Francisco Morazán	3.51	0.648	3.04	0.670	5.48	0.590
Intibucá	5.99	0.517	4.11	0.550	6.46	0.447
La Paz	5.57	0.552	3.26	0.573	6.36	0.476
Lempira	6.16	0.470	4.09	0.493	6.42	0.409
Ocotepeque	5.37	0.511	3.33	0.534	5.94	0.438
Olancho	5.80	0.561	4.34	0.600	6.37	0.491
Santa Bárbara	5.38	0.518	3.57	0.587	6.15	0.461
Valle	4.99	0.539	3.76	0.549	5.77	0.459
Yoro	4.99	0.540	3.38	0.594	6.13	0.460
<b>País</b>	<b>4.56</b>	<b>0.544</b>	<b>3.18</b>	<b>0.603</b>	<b>5.97</b>	<b>0.482</b>

Fuente: Elaboración propia con base en: D.G.E.C., Censo de Población y Vivienda, 1988., Encuesta de Hogares, 1999; SECLAN/FNUAP, Proyecciones de Población, 1996.

GRAFICO 2.2

#### Tasa global de fecundidad 1974 - 2005



Fuente: Elaboración propia con base en: D.G.E.C., Censo de Población y Vivienda, 1988; SECLAN/FNUAP, Proyecciones de Población, 1996.

vía el 50 % de la población era menor de 18 años de edad. Esta edad mediana de la población fluctúa entre los departamentos; en aquellos que aún tienen una fecundidad alta, la edad media de la población es menor (Gráfico 2.3).

Junto con una población tan joven, hay otro factor que puede producir una situación de vulnera-

bilidad desfavorable para el desarrollo: su rápido crecimiento. Dicho crecimiento era superior al 3.0 por ciento anual con anterioridad a 1988, y sólo ha disminuido hasta el 2.8 por ciento anual en 1998, pese a que existe una alta emigración de hondureños hacia otros países. Honduras tiene en el presente uno de los crecimientos de población más altos de América Latina.

Aunque el país no presenta una mortalidad baja, el hecho de tener una estructura tan joven de la población hace que el número de muertes por cada 1.000 habitantes sea bajo. Paradójicamente, si bien el número de muertes por cada mil habitantes es bajo, la mortalidad en cada una de las edades es elevada. Aún hoy, uno de cada 20 nacidos vivos no llega a cumplir un año de edad. Los departamentos que disfrutaron de una mortalidad más baja son Francisco Morazán, Olancho y Comayagua, mientras que Colón, Valle y Lempira una más elevada (Gráfico 2.4).

El movimiento migratorio interno neto es relativamente estable en cuanto a los departamentos que reciben y expulsan migrantes. El censo de población de 1988 y sucesivas encuestas de hogares han permitido establecer que hay cuatro departamentos que atraen la migración. Durante el período de 1993 a 1998, se ha estimado que más de la mitad de los migrantes netos (alrededor de cuatro mil por año) eligen ir a Cortés, mientras que el resto fija su nueva residencia en Atlántida, Colón y Francisco Morazán. En estos dos últimos el número de personas que llegan exceden, en unas mil por año, a las que se van (Gráfico 2.5).

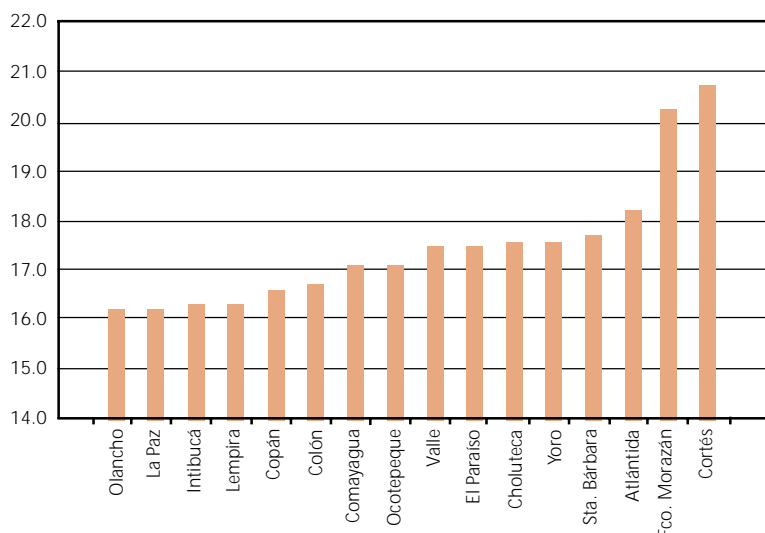
Los departamentos de donde se originan más migrantes son Comayagua, Copán, Olancho y Santa Bárbara. Mientras que en Yoro, Ocotepeque, Lempira, Islas de la Bahía, Intibucá y Gracias a Dios el número de inmigrantes que llegan es casi igual al de las personas que se van. El resto de los departamentos tiene un movimiento migratorio neto muy pequeño.

Por último, hay que señalar que Honduras es una nación con un movimiento emigratorio internacional relativamente importante para el número total de sus habitantes. Sobre la base de estadísticas de otros países, se ha estimado que alrededor de 15 mil hondureños han salido anualmente del territorio nacional durante los últimos 10 años. Se espera que este promedio se mantenga durante los próximos años (Oficina de Emigración de los Estados Unidos 1998; IMILA/CELADE, 1998).

Durante la década de 1988 a 1998 la población de Honduras creció un 32%. Los departamentos que más rápidamente aumentaron fueron El Paraíso, Colón, Gracias a Dios y Atlántida. Sin embargo, del total de 1.4 millones en que creció toda la población, un 17% se concentró en Cortés, y otro 17% en Francisco Morazán. Cada uno de estos dos departamentos prácticamente tenían un millón de habitantes; es decir, un tercio de la población del país vive en estos dos departamentos (Gráfico 2.6).

GRAFICO 2.3

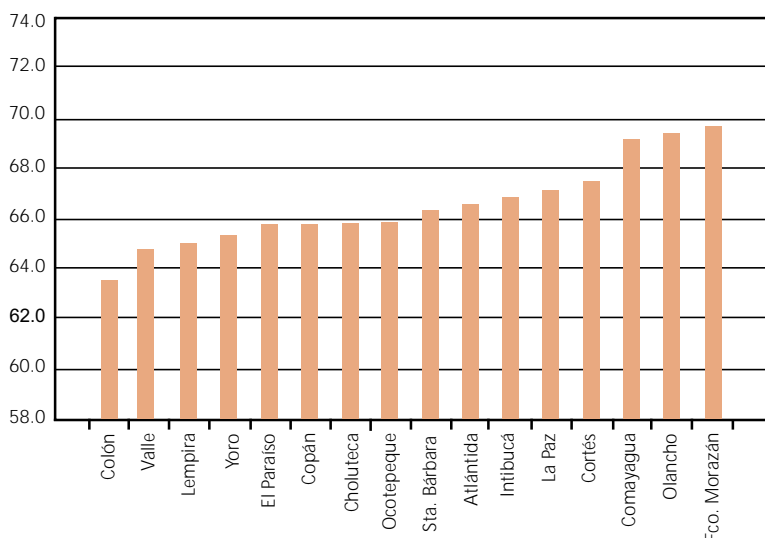
### Edad media por departamento, 1998



Fuente: Elaboración propia con base en: D.G.E.C., Encuesta Permanente de Hogares de Propósitos Múltiples, 1998; SECLAN/FNUAP, 1996.

GRAFICO 2.4

### Esperanza de vida al nacer por departamento, 1998



Fuente: Elaboración propia con base en: D.G.E.C., Encuesta Permanente de Hogares de Propósitos Múltiples, 1998; SECLAN/FNUAP, 1996.

## Impacto del huracán Mitch

De acuerdo con las estadísticas oficiales el Mitch causó casi seis mil muertos, ocho mil desaparecidos (los cuales, para los análisis siguientes, se presume que están muertos), 12 mil heridos y más de un millón de damnificados. Para un país de casi seis millones de habitantes, estas cifras representan un golpe de enormes proporciones.

La magnitud real de estos números adquiere todo su verdadero significado si se los compara con el número de muertes anuales de la población. Por ejemplo, mientras se esperaba que murieran 37 mil personas en 1998, el huracán causó, en una semana, el deceso inesperado de alrededor de 14 mil más. En otras palabras, el huracán produjo un aumento de casi un 40% en la mortalidad anual prevista.

### Incidencia por cada mil personas

Al determinar el número de muertes y desaparecidos por cada mil habitantes, encontramos que en el total del país el huracán causó dos muertes por cada mil personas. Esta cifra promedio cambia considerablemente en cada departamento. Aparentemente, el huracán tuvo un mayor impacto sobre los departamentos del norte y oriente; así, en Colón fué de cuatro veces mayor que en el promedio nacional. En Islas de la Bahía y Gracias a Dios, las muertes por cada mil personas fueron 10 veces mayores que el promedio nacional (alrededor del 2%).

En cuanto al número de damnificados, se puede decir que una persona de cada cuatro sufrió consecuencias serias. Sin embargo, en algunos departamentos esa proporción, que es un promedio nacional, fue elevadísima, como en el caso de Gracias a Dios, Yoro y Choluteca. Felizmente, en otros como Copán, Intibucá, Lempira, La Paz y Ocotepeque, las cifras disponibles indican un porcentaje menor al 2% de damnificados.

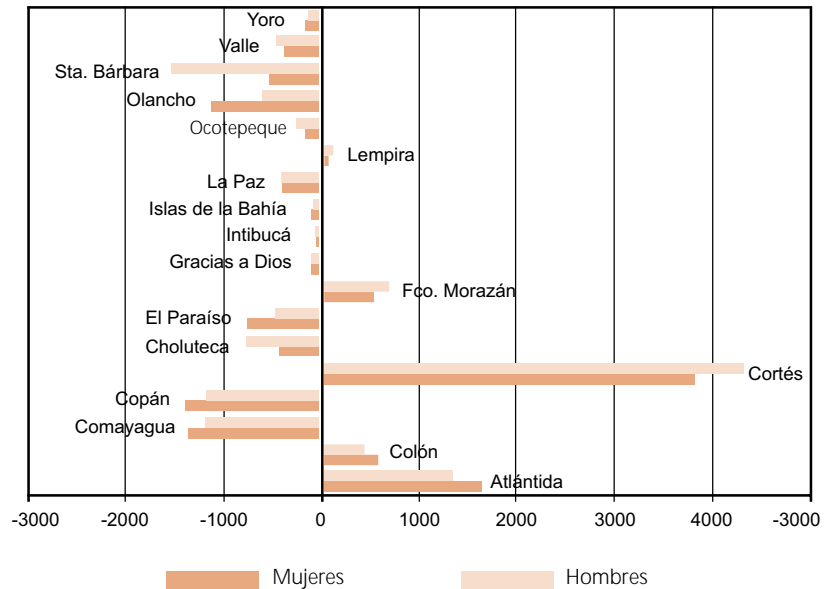
### Impacto sobre la esperanza de vida al nacer

Se estima que en 1998 la mortalidad, en condiciones normales, debería haber significado una esperanza de vida al nacer de 68 años, para ambos sexos. El exceso de mortalidad producida por el huracán Mitch en el año 1998 produjo un descenso de seis años de esa esperanza de vida. Es decir, la estimación para 1998 sólo fue de 62 años.

Ahora bien, se presume que esa reducción fue un poco más severa para las mujeres debido a que éstas presentaban una mortalidad menor que la masculina. En cuanto a los departamentos, los más afectados fueron los de la región norte. Específicamente, en Islas de la Bahía y Gracias a Dios, el exceso de mortalidad por el huracán redujo la esperanza de vida a la mitad. Esta reducción podría considerarse como más significativa que muchas de las epidemias que diezmaron las poblaciones siglos atrás.

GRAFICO 2.5

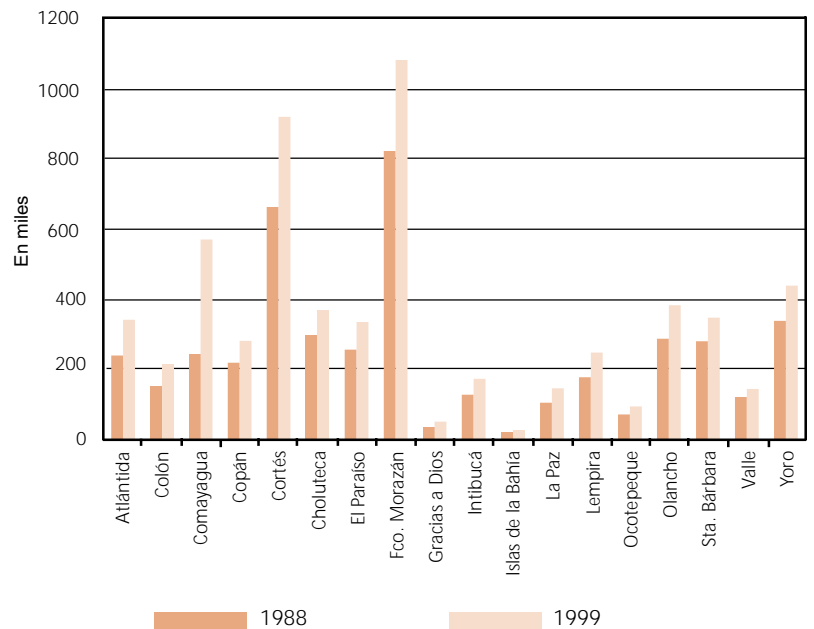
### Migración anual 1993 - 1998 por departamento y sexo



Fuente: Elaboración propia con base en: D.G.E.C., Encuesta Permanente de Hogares de Propósitos Múltiples, 1993-1998; SECPLAN/FNUAP, 1996.

GRAFICO 2.6

### Población estimada por departamento, 1988 y 1998



Fuente: Elaboración propia con base en: D.G.E.C., Censo Nacional de Población y Vivienda, 1988; SECPLAN/FNUAP, Proyecciones de Población, 1996.



CUADRO 2.4

**No. de muertos, muertos y desaparecidos y total de afectados por el huracán Mitch por cada mil personas según departamentos**

Departamentos	Muertes por cada 1,000 personas	Muertes y desaparecidos por cada 1,000 personas	Total de afectados por cada 1,000 personas
Atlántida	3.1	3.9	131
Colón	5.0	7.9	336
Comayagua	1.0	3.8	206
Copán	0.2	0.2	14
Cortés	0.2	1.6	246
Choluteca	1.2	1.9	391
El Paraíso	1.1	1.6	19
Francisco Morazán	0.5	0.5	234
Gracias a Dios	6.0	17.7	178
Islas de la Bahía	2.8	22.8	3
Intibucá	0.3	0.3	101
La Paz	0.2	0.2	13
Lempira	0.0	0.0	2
Ocotepeque	0.8	0.9	12
Olancho	1.0	1.3	196
Santa Bárbara	3.2	12.2	76
Valle	0.4	0.6	235
Yoro	0.6	0.8	287
<b>País</b>	<b>1.1</b>	<b>2.4</b>	<b>185</b>

*Fuente:* Elaboración propia con base en Ministerio de Gobernación. Informe huracán Mitch.

\*El total de afectados está compuesto por muertos, heridos y damnificados.

Sin embargo, aunque la esperanza de vida al nacer es un índice muy frecuentemente utilizado, no es recomendable medir el peso de las muertes producidas por un desastre como el del Mitch en relación con los cambios en el promedio de ese índice. Para ello es preferible utilizar el concepto de años de vida perdidos.

#### *Impacto sobre Años de Vida Perdidos (AVP)*

En Honduras, en condiciones normales de mortalidad, entre el nacimiento y la edad de 80 años se habrían perdido 15 años de vida. Sin embargo, por el efecto del huracán en la tasa de mortalidad, el número de AVP (recuadro 2.4) aumentó a 20. Esta fue la verdadera magnitud del efecto sobre la mortalidad, es decir, que el exceso de muertes producido por el huracán en una semana significa un aumento de la mortalidad anual del 35% en relación a los años de vida perdidos (gráfico 2.7).

La situación es alarmante cuando se analizan los departamentos más afectados y con menor densidad poblacional, como Islas de la Bahía y Gracias a

Dios. En éstos, la pérdida de años de vida aumentó más del 200 %. Por ejemplo, en Gracias a Dios, en condiciones normales se habrían perdido sólo 12.7 años de vida entre las edades desde el nacimiento a los 80 años. Sin embargo, por el huracán, los perdidos en 1998 fueron 42.3. Una situación muy similar se encontró en Islas de la Bahía.

Como conclusión, las consecuencias de ese número de muertes con relación al tamaño de la población han significado para el país y, sobre todo, para ciertos departamentos, uno de los mayores desastres humanos de su historia.

#### *Migración*

Una de las modificaciones importantes que suelen ocurrir como resultado de desastres y crisis es la movilidad de la población en busca de nuevas oportunidades. Existen efectos inmediatos previsibles debido a la pérdida de bienes (vivienda, tierras, etc.) y a la necesidad de obtener empleo e ingresos, lo cual puede resultar difícil, o al menos así lo percibe la población.

## RECUADRO 2.4

### Años de vida perdidos (AVP)

El concepto de años de vida perdidos (AVP) es sencillo. Por ejemplo, si en una población cualquiera la gente vive, como promedio, 80 años, las personas que viven menos pierden la diferencia con aquel promedio. Así, una persona que ha vivido sólo 65 años, perdió 15.

Pero también podría suceder que como fruto de la falta de oportunidades que se genera, como consecuencia de los cambios en las estructuras productivas (por ejemplo en la agricultura) y en el perfil espacial de la creación de empleos, los movimientos migratorios que ya ocurrían antes del huracán se hayan acelerado.

Debido a que una parte importante de la población perdió su fuente de subsistencia, tanto en el campo como en las ciudades, pero sobre todo en el primero, donde las consecuencias en este aspecto fueron mayores, podría haber una aceleración de la migración rural-urbana. Habrá que esperar más información proveniente de encuestas o del próximo censo para comprobar el verdadero alcance de esta hipótesis.

### Crecimiento de la población

A pesar del impacto relativamente limitado del Mitch en cuanto al número de muertes ocurridas respecto a la población total (0.2%), el efecto en el crecimiento de la población durante 1998 no es despreciable, tal como puede verse en el cuadro 2.5: cerca del 10% del crecimiento esperado no se produjo.

Los datos a escala departamental muestran un panorama distinto, ya que algunos fueron más afectados. En los departamentos de Islas de la Bahía, Gracias a Dios y Santa Bárbara, los porcentajes de reducción del crecimiento poblacional (sin considerar migraciones) fueron de 92%, 62% y 40%, respectivamente.

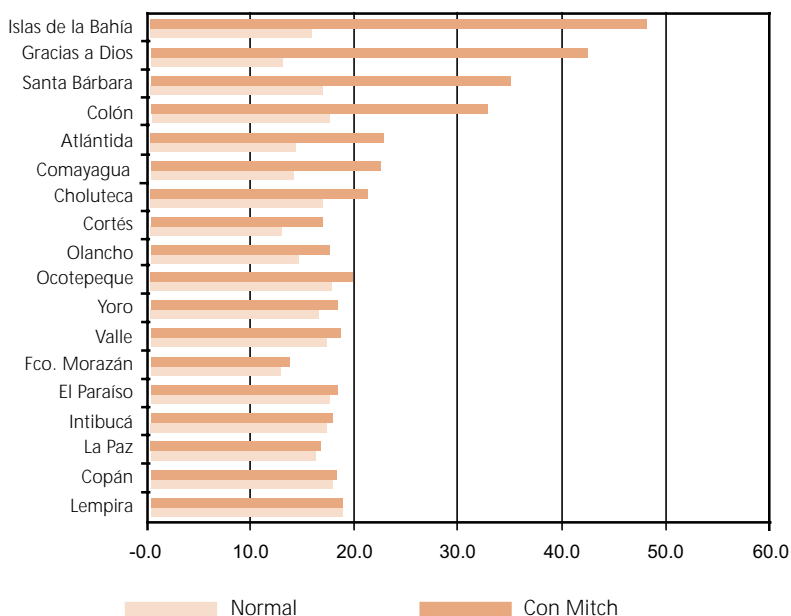
### Los retos

Dos cuestiones relacionadas con los movimientos demográficos son particularmente importantes en los esfuerzos de reconstrucción incluyente del país: el ordenamiento territorial y la salud reproductiva.

La organización y la espacialización de las actividades humanas pueden ayudar a aumentar o a mitigar los riesgos de los desastres naturales. En primer lugar, es importante reconocer que el proceso de urbanización todavía se encuentra en una fase incipiente. El grado de urbanización sigue siendo relativamente bajo en el contexto latinoamericano. Se puede prever que el número de personas que

## GRAFICO 2.7

### Estimación de años de vida perdidos bajo condición de vida normal y con impacto del mitch



Fuente: Elaboración propia con base en: D.G.E.C., Censo Nacional de Población y Vivienda, 1988; SECLAN/FNUAP, Proyecciones de Población, 1996.

habitan en áreas urbanas deberá aumentar de los 2.582,000 en 1996 a 7.300,000 en el año 2030. La historia mundial nos enseña que no hay política agrícola o política de retención de la población en el campo que sea capaz de revertir esas tendencias.

La ubicación geográfica y física de estos 4.7 millones de personas adicionales en las áreas urbanas será un factor determinante de la vulnerabilidad de la población en el futuro. De seguir las actuales tendencias, en las cuales no existe una planificación explícita y efectiva del uso del espacio urbano, especialmente para atender las necesidades de los segmentos más pobres de la población -los cuales constituyen la gran mayoría de migrantes- es inevitable que la población hondureña se torne cada vez más vulnerable a las amenazas naturales.

Por lo tanto, hay una necesidad imperiosa de iniciar un proceso de planificación explícito y efectivo del espacio urbano para hacer frente a lo que es inevitable: la intensificación del proceso de urbanización. En realidad, es necesaria una planificación del uso sostenible del espacio a escala nacional, a fin de prever la protección de ecosistemas frágiles o ricos en biodiversidad. Todo eso, al mismo tiempo, tiene que estar de acuerdo con la planificación del espacio económico.

En suma, la planificación del espacio, para reducir la vulnerabilidad, o para promover la sostenibilidad a largo plazo, requiere de una actitud proactiva que englobe aspectos demográficos, económi-

cos y ambientales. Se requiere, desde ahora, identificar bien qué formas de ocupación se consideran más aptas y más sostenibles. Tales acciones proactivas, a su vez, no deben constituir una vuelta a la autosuficiencia tecnocrática o política, sino nutrirse de la participación de todos los grupos sociales.

En lo que se refiere a la salud reproductiva, el hecho de que los segmentos más pobres de la población tienen más del doble del número de hijos que desearían tener, representa una brecha en el cumplimiento de los derechos humanos y también un factor condicionante de la vulnerabilidad. Todos tienen el derecho de escoger el número de hijos que desean y de tenerlos cuando quieran. Los pobres se ven atados a un ciclo vicioso de la pobreza que se transmite de generación en generación. Los efectos del incumplimiento de ese derecho, a su vez, recaen sobre todo en las mujeres, que frecuentemente se ven obligadas a asumir toda la responsabilidad de los hijos.

Dada la relación estrecha entre bajos niveles de desarrollo humano y vulnerabilidad con los efec-

tos de los desastres naturales, urge que el país tome iniciativas más efectivas en el ámbito de la salud reproductiva y equidad de género, tanto en el campo como en las ciudades.

Lo mismo puede decirse con relación al movimiento migratorio internacional, asistencia escolar, fuerza de trabajo y características de la vivienda. El impacto que podría haber tenido el huracán Mitch sobre estas características de la población podrá ser evaluado oportunamente con la información que recoja el censo de población del año 2000, dado que cualquier análisis tropieza con graves dificultades debido a la escasa información que se recopila, procesa y divulga. El huracán Mitch puso al descubierto, también, la necesidad de contar con un censo de información nacional, así como uno en cada departamento y municipio, que provea información útil sobre los hechos dentro de un plazo oportuno. La toma de decisiones antes, durante y después de la emergencia, se ve limitada por la falta de datos e información cuantificable.

## NOTAS

1 Frente Pionero Agrícola; Agroindustrial del Norte; Montañas y Valles Campesinos del Interior; Cafetalera de Occidente; Las Altas Montañas y Vertientes del Sur; Empresarial del Sur y Latifundio Central Seco (PNUD, INDH, 1998).

2 Demografía: se entiende no sólo como el estudio estadístico de una colectividad humana, según su composición y estado en un determinado momento, sino, más bien, de su evolución histórica.

## La seguridad humana en riesgo

El desastre de octubre de 1998 es la última, a la fecha, manifestación de los riesgos no manejados y socialmente contruidos que han tenido un alto costo para Honduras y sus procesos de desarrollo.

En el análisis de los hechos sociales se observa que todo proceso de mutaciones profundas desencadena múltiples efectos particulares, microdesastres, como ha sido el caso del impacto del huracán Mitch en el país. La desaparición de familiares, cultivos y esfuerzos, la destrucción de viviendas, caminos y puentes y una profunda sensación de incertidumbre e inseguridad, muestra una complejidad de problemas distintos según regiones y comunidades.

El huracán rompió con hábitos y seguridades cotidianas, produjo una conmoción inusitada en todos los órdenes de la vida nacional, dando lugar a manifestaciones de solidaridad de un potencial enorme. Por eso, se consideró necesario para acercarse a la realidad, a la gente, conocer la percepción que los individuos y los diferentes grupos sociales tienen sobre su seguridad y sus riesgos.

Como apoyo empírico, analítico, se realizó un estudio de casos en 15 municipios para conocer, de un lado, el entorno local de seguridad humana y, del otro, el impacto del huracán Mitch en la vida cotidiana de la gente. La percepción de los derechos de los sujetos, el estado verificable de los mismos, así como las formas de satisfacer las necesidades humanas y las oportunidades y limitaciones. En las visitas de campo realizadas, se pudo confirmar que las personas expresan una noción de seguridad, basadas en sus circunstancias inmediatas, en el plano individual. Por ello, en la preparación de este informe se ha intentado conjugar información, obtenida en fuentes locales y nacionales, con las percepciones de los entrevistados, tanto en forma individual como en reuniones de grupos realizadas en cada municipio.

La ruptura de hábitos, reglas, certidumbres, de estabilidad y coherencia cotidiana generaron un desequilibrio de la armonía vital, existencial e institucional, que en definitiva produce la seguridad en los seres humanos.

La seguridad humana, uno de los cinco pilares fundamentales del paradigma de desarrollo humano, hace referencia a las condiciones materiales, sociales, políticas y culturales que permiten la sa-

tisfacción permanente y creciente de las necesidades de los hombres y mujeres y la eliminación de las grandes amenazas que, como la pobreza, el hambre, la enfermedad, la guerra y los desastres ambientales, impiden acceder al progreso construido por las generaciones pasadas y presentes.

El presente capítulo está ordenado en cuatro secciones. En la primera se desarrolla un marco conceptual de la seguridad humana. En la segunda se analiza el entorno político y económico-social de la seguridad humana. En la tercera se ofrecen algunos elementos acerca de cómo la gente vive subjetivamente la situación posterior al desastre y, finalmente, se presentan los costos y los desafíos que la inseguridad tiene sobre el desarrollo humano, así como un estudio sobre la situación del VIH/sida, percibido por las personas como uno de los grandes riesgos a su seguridad.

### El concepto de seguridad humana

El paradigma de desarrollo humano ubica a la seguridad humana como el pilar que representa, en una estrategia de desarrollo planificada, el corolario de la combinación efectiva de los otros pilares: la equidad, la sostenibilidad, el crecimiento y la participación, ya que permite verificar el nivel de seguridad de vida alcanzado por las personas en una sociedad e interpretar las posibilidades y los desafíos que ésta tiene para acercarse a un desarrollo humano pleno y sostenible.

Este nuevo enfoque sobre la seguridad humana fue introducido en el debate sobre el desarrollo en el Informe mundial de desarrollo humano de 1994 (ver recuadro 3.1). En la nueva definición de seguridad propuesta en este Informe, el contexto de la seguridad ya no es el Estado nacional, como tradicionalmente se hacía, sino más bien las personas. Desde esta perspectiva, lo que importa en términos de la seguridad no es tanto que los Estados y las sociedades se preocupen por garantizar las condiciones para la paz, en función de una amenaza externa, sino que se garanticen las condiciones mínimas para que las personas tengan y se sientan seguras al interno de sus sociedades.

Como se señala en el recuadro 3.1, la seguridad humana tiene dos dimensiones fundamentales. La primera es la protección ante amenazas crónicas

RECUADRO 3.1

### El concepto de seguridad humana

El Informe sobre Desarrollo Humano 1994 presentó el nuevo concepto de seguridad humana. Mientras el desarrollo humano es un concepto más amplio, que involucra un proceso de ampliación de la gama de opciones de la gente, la seguridad humana representa las garantías para que la gente pueda ejercer esas opciones con seguridad y libertad, y que pueda tener confianza en que las oportunidades que tiene hoy no se perderán mañana. Con el avance de la mundialización han surgido nuevas cuestiones relativas a la seguridad mundial, pero el marco conceptual de 1994 sigue siendo pertinente para analizar las cuestiones mundiales de hoy.

#### La seguridad humana tiene dos aspectos principales:

- Seguridad de amenazas crónicas, como el hambre, la enfermedad y la represión.
- Protección de alteraciones súbitas y perjudiciales de las pautas de la vida cotidiana, ya se trate del hogar, del empleo o de la comunidad. Esas amenazas pueden impactar negativamente en todos los niveles de ingreso y desarrollo del contexto nacional.

#### Amenazas a la seguridad humana

La pérdida de seguridad humana puede ser un proceso lento y silencioso, o una emergencia abrupta y estrepitosa. La responsabilidad puede incumbir a seres humanos, por malas opciones normativas en su gestión del riesgo. También puede tratarse de las fuerzas de la naturaleza. O puede ser una combinación de ambas, cuando la degradación ambiental provoca un desastre natural, seguido de una tragedia humana.

Las muchas amenazas a la seguridad humana, diferentes para los individuos en momentos diferentes, corresponden a siete categorías principales:

- Inseguridad económica.
- Inseguridad alimentaria.
- Inseguridad en materia de salud.
- Inseguridad personal.
- Inseguridad ambiental.
- Inseguridad de la comunidad y cultural.
- Inseguridad política.

Fuente: PNUD, 1994.

GRAFICO 3.1

### Elementos necesarios de la seguridad humana



Fuente: PNUD, Proyecto INDH, 1999.

como el hambre, las enfermedades y la represión; la segunda es la protección ante repentinas y dañinas interrupciones de los patrones de vida cotidiana ya sea en el hogar, en el trabajo, o en la comunidad. Ambas dimensiones sugieren que sería altamente beneficioso el que los países pudieran adoptar perspectivas y políticas preventivas y proactivas para reducir al máximo la ocurrencia de estas amenazas y el aumento del riesgo, producto, sobre todo, de la vulnerabilidad estructural de las sociedades.

Aunque no existe un consenso para determinar cuáles son los elementos fundamentales para garantizar niveles de seguridad adecuados a las personas, para efectos del presente análisis, se propone un esquema (ver gráfico 3.1) que sirve para comprender mejor la dinámica de la seguridad e inseguridad en el país, en el contexto del impacto del huracán Mitch. En el esquema se distinguen tres dimensiones: la primera es la dimensión política, la cual comprende elementos tales como el marco jurídico, el respeto a la libertad y derechos humanos y el ejercicio de la ciudadanía. La segunda dimensión es la socioeconómica, que incluye los costos de la inseguridad y la tercera dimensión que pretende captar el componente subjetivo de la se-

guridad conociendo la percepción de los individuos y como ésta, en función de los otros elementos, se traduce en una cultura de confianza.

La elaboración de este esquema de análisis responde también a una concepción integral de la seguridad humana que está en consonancia con la protección y realización de los derechos humanos que va más allá de los derechos estrictamente individuales, ampliándolos a los referidos a la cultura, la solidaridad, la economía y el medio ambiente. Todo esto en el contexto histórico de los procesos que han contribuido o inhibido un entorno favorable para que las personas vivan en libertad respecto del temor, de las necesidades y de la pobreza de oportunidades.

En la conformación de un entorno favorable para la seguridad humana, es responsabilidad y compromiso de los Estados y sociedades de construir un orden económico, político, jurídico y social que reconozca y haga valer los derechos fundamentales consagrados en la Carta de Derechos Humanos (ver recuadro 3.2). La falta de una conformación plena de este entorno es una de las deudas históricas de los países latinoamericanos.

Las personas tienen derechos que los Estados deben garantizar y deberes hacia otros ciudadanos y hacia el Estado, que deben cumplir. Sin la garantía de los derechos asegurados y los deberes plenamente asumidos, la convivencia, la estabilidad, la gobernabilidad y el desarrollo humano sostenible no serán viables. Sin seguridad básica de derechos, las personas no podrán crear o tener una oportunidad real para desarrollar sus capacidades, con lo que se propicia un círculo de pobreza y subdesarrollo.

En general, los países en vías de desarrollo enfrentan todavía grandes desafíos relacionados con la constitución de un Estado de derecho y su respectiva institucionalidad, y les resulta difícil consolidar una oferta de seguridad humana a todos sus habitantes. En la mayoría de estos países los Estados son institucionalmente débiles y financieramente precarios. Una proporción importante de la población vive al margen de los derechos humanos garantizados en la Declaración Universal. Esta situación incide negativamente en el desarrollo y en el incremento del bienestar de las comunidades.

### **El entorno político de la seguridad humana**

En los últimos años Honduras ha emprendido el camino de realizar reformas dirigidas a profundizar su sistema democrático, instaurar un régimen de seguridad jurídica, uniformar la normativa nacional con el derecho internacional, así como a buscar mayor transparencia en la gestión gubernamental y utilizar más racionalmente sus recursos. Todo ello, en un sentido que apunta hacia la modernización y a incorporarse, en forma competitiva, a la globalización.

RECUADRO 3. 2

#### **Derechos Humanos**

Conforme a la Declaración Universal de Derechos Humanos emitida por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1948 toda persona tiene derecho a:

- 1) que se les satisfagan sus necesidades humanas de protección y mejoramiento de la salud, educación, vivienda, a disfrutar de un medio ambiente sano y a tener acceso a servicios públicos para llevar una vida digna;
- 2) que el Estado le satisfaga progresivamente su derecho al trabajo y protegerle contra el desempleo;
- 3) un nivel adecuado de vida para las personas y las familias;
- 4) una educación que busque el pleno desarrollo de su personalidad;
- 5) protección de las leyes del país e igualdad ante la ley;
- 6) no ser vigilado, detenido, o encarcelado sin orden judicial;
- 7) a un juicio justo, público, imparcial y equitativo de acuerdo con las leyes y Constitución del país en caso de ser acusado de algún delito;
- 8) moverse libremente dentro y fuera del territorio nacional, siempre que no haya cometido un delito punible; casarse libremente o no casarse;
- 9) adquirir y administrar bienes;
- 10) sostener y defender sus propias creencias religiosas;
- 11) pensar y expresarse libremente;
- 12) organizar reuniones y pertenecer a grupos;
- 13) participar con igualdad de oportunidades en los asuntos políticos de un país;
- 14) una vida libre y segura;
- 15) no ser esclavizada, torturada ni ofendida su dignidad por otras personas; y
- 16) a participar en las artes y la ciencia y disfrutar los beneficios que ellas generen.

Entre los logros del país en cuanto al fortalecimiento de un Estado de derecho están: la incorporación del país a la normativa del derecho internacional, de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario, el reconocimiento de la jurisdicción obligatoria de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, el impulso a la descentralización de la gestión de gobierno, el traspaso de la policía al sector civil y la abolición del servicio militar obligatorio. Además, en el marco de la integración regional, Honduras suscribió en 1996 el Tratado sobre la Seguridad Democrática ( ver recuadro 3.3).

No obstante, el camino a recorrer para lograr un Estado de derecho pleno pareciera ser todavía largo y difícil. En Honduras, una multiplicidad de factores se han combinado históricamente para legar un Estado débil en lo que se refiere a la seguridad de los derechos de las personas y de las colectividades. Todavía existe una brecha entre el derecho positivo y la garantía real de su ejercicio (CNDH, 1998). A pesar de los avances extraordinarios que ha habido en la última década en materia de derechos y de desarrollo, el sistema hondureño todavía es fragmentario y está anclado en lo que se conoce como primera generación de derechos, es decir, los cívicos y políticos.

### Estado de derecho y seguridad democrática

En 1996 los países centroamericanos suscribieron el Tratado de Seguridad Democrática. A continuación se transcribe el preámbulo y los tres primeros artículos de este tratado:

El modelo centroamericano de seguridad democrática tiene su razón de ser en el respeto, promoción y tutela de todos los derechos humanos, por lo que sus disposiciones garantizan la seguridad de los Estados centroamericanos y sus habitantes, mediante la creación de condiciones que les permitan su desarrollo personal, familiar y social en paz, libertad y democracia. Se sustenta en el fortalecimiento del poder civil, el pluralismo político, la libertad económica, la superación de la pobreza y de la pobreza extrema, la promoción del desarrollo sostenible, la protección del consumidor, del medio ambiente y del patrimonio cultural, la erradicación de la violencia, la corrupción, la impunidad, el terrorismo, la narcoactividad y el tráfico de armas; el establecimiento de un balance razonable de fuerzas que tome en cuenta la situación interna de cada Estado y las necesidades de cooperación entre todos los países centroamericanos para garantizar su seguridad.

Artículo 1.- El modelo centroamericano de seguridad democrática se basa en la democracia y el fortalecimiento de sus instituciones y el estado de derecho; en la existencia de gobiernos electos por sufragio universal, libre y secreto y en el irrestricto respeto de todos los derechos humanos en los Estados que conforman la región centroamericana.

Artículo 2.- El modelo centroamericano de seguridad democrática se regirá por los siguientes principios relacionados con este título:

- a) El Estado de derecho, que comprende la supremacía del imperio de la ley, la existencia de la seguridad jurídica y el efectivo ejercicio de las libertades ciudadanas;
- b) El fortalecimiento y perfeccionamiento constante de las instituciones democráticas en cada uno de los Estados, para su consolidación mutua dentro de su propia esfera de acción y responsabilidad, por medio de un proceso continuo y sostenido de consolidación y fortalecimiento del poder civil, la limitación del papel de las fuerzas armadas y de seguridad pública a sus competencias constitucionales y la promoción de una cultura de paz, diálogo, entendimiento y tolerancia basada en los valores democráticos que les son comunes;
- c) El principio de la subordinación de las fuerzas armadas, de policía y de seguridad pública, a las autoridades civiles constitucionalmente establecidas, surgidas de procesos electorales, libres, honestos y pluralistas; y
- d) El mandamiento de un diálogo flexible, activo y la colaboración mutua sobre los aspectos de la seguridad en su sentido integral a fin de garantizar el carácter irreversible de la democracia en la región.

Artículo 3.- Para garantizar la seguridad del individuo las partes se comprometen a que toda acción realizada por las autoridades públicas, se enmarque en su respectivo ordenamiento jurídico y el pleno respeto a los instrumentos internacionales sobre derechos humanos.

Fuente: SICA-OEA, Tratado sobre la seguridad democrática en Centro América, 1996

La debilidad relativa del orden de derecho actual y el estado de inseguridad-vulnerabilidad que ello conlleva, se develó con toda su fuerza con el paso del huracán y la tormenta tropical Mitch, lo que favoreció las proporciones que adquirió el desastre. El Estado y la sociedad fueron desbordados con más facilidad cuando miles de personas se vieron de pronto en una situación especialmente grave y demandaron auxilio.

El huracán Mitch ha venido a perturbar y disminuir el umbral de seguridad de las personas, no sólo por lo que como fuerza natural significó, sino por las pérdidas de vidas, bienes, estabilidad y oportunidades que trajo. Sin embargo, el bajo umbral de seguridad tiene una larga historia en este país. Asumir la historia individual o colectiva siempre implica aludir a las vulnerabilidades de una sociedad y, por ende, a sus inseguridades.

Desde inicios de la década de los ochenta la sociedad hondureña vive un tiempo de transición en el campo político, expresado en una progresión de la democracia, al lograr consolidar una serie de procesos. En primer lugar, las elecciones libres y sin restricción a la participación ciudadana como método incuestionado de elección de los gobernantes. En segundo lugar, los gobiernos civiles electos por la ciudadanía han logrado reducir progresivamente «los dominios políticos de poderosas corporaciones de la sociedad hondureña», en particular de las Fuerzas Armadas. En tercer lugar, se observa un florecimiento de la sociedad civil, tanto por la emergencia de organizaciones sociales como por las nuevas funciones de intermediación ciudadana y de generación de opinión pública que éstas asumieron. En cuarto lugar, se han producido también adelantos en la modernización de las instituciones del Estado. Durante los primeros años de esta transición estos esfuerzos se centraron en el restablecimiento de un marco legal que facilitara la creación de nuevas instituciones, el mejoramiento de las ya existentes o la supresión de entidades que no encajaban dentro de las prioridades del desarrollo nacional (PNUD, INDH, 1998).

#### *Aspectos jurídicos e institucionales*

Uno de los principales desafíos a los que se enfrenta el país en esta etapa de transición es el de la forma en que la población percibe y se relaciona con su entorno jurídico. Los estudios de casos por municipios arrojan una serie de elementos sobre esa percepción y sobre las medidas que habrán de tomarse para lograr que se genere confianza en la gente en la administración de la justicia.

En primer lugar, se observa una baja credibilidad en el sistema de justicia. Existe una serie de factores estructurales que limitan su independencia y eficacia y deterioran la confianza de los ciudadanos. Esto obedece a dos hechos relacionados entre sí: por un lado la debilidad de las instituciones e instancias que imparten justicia, ya sea por falta de eficiencia en la administración o por una

débil presencia institucional, y, por el otro, porque la gente siente que hay situaciones de impunidad, especialmente en cuanto a los delitos contra la propiedad.

En los municipios de mayor desarrollo, que son aquellos de las ciudades más densamente pobladas, se considera que el problema principal consiste en la poca eficiencia de la administración de la justicia, dado su carácter burocrático. En cambio, en los municipios con desarrollo humano bajo, se estima que la presencia de las instituciones encargadas de la justicia y la protección de los derechos humanos es muy limitada y que no tiene la cobertura necesaria para responder a sus demandas.

Como consecuencia de esta débil presencia institucional y baja eficiencia en la administración de la justicia, en las comunidades locales se advierte una situación casi permanente, incluso estructural, de inseguridad, sobre todo con relación a la violencia, la delincuencia y la impunidad. Esta impunidad se refiere no sólo a la falta de sanción, sino también al esclarecimiento y reparación de delitos.

Honduras regula su tipo de penas en el Código Penal vigente (decreto 144 de 1983), de modo que existe derecho positivo. La justicia está regentada institucionalmente por la Corte Suprema de Justicia, que tiene a su cargo el nombramiento de jueces en el territorio nacional; las fiscalías dependen del Ministerio Público. Sin embargo, este engranaje institucional no garantiza por sí solo la aplicación de pronta y cumplida justicia; en la práctica, se advierte una autonomía e independencia comprometida o condicionada por el ejercicio del poder político.

De la muestra recogida en los estudios de casos con relación a la conflictividad social y los hechos irregulares o ilícitos, puede apreciarse la escasa intervención del aparato de justicia en su resolución o control. La poca eficacia de la administración de justicia contribuye a deslegitimar la acción del Estado, constitucional y legalmente consagrada, en cuanto a garantizar y proteger los derechos de todos los ciudadanos. Se percibe paralelamente en la sociedad el incremento de grupos y organizaciones de vigilancia e investigación privadas (fuentes extraoficiales establecen más de 10.000 agentes de seguridad agrupados en 14 asociaciones).

La meta es alcanzar un entorno institucional favorable basado en la autonomía, eficiencia y eficacia del sistema jurídico para la seguridad de las personas y capaz de crear un ambiente de confianza en cuanto a la solución de los problemas cotidianos en el ámbito de la justicia y la ley. De aquí que el sistema de justicia deba garantizar la aplicación del principio de confianza como un elemento fundamental para fortalecer el capital social del país. -

### *Libertad, derechos humanos y ciudadanía*

Aun cuando el sistema de justicia presenta debilidades en cuanto a las libertades y derechos humanos, en los municipios estudiados existe concien-

cia de que el grado de libertad no es igual a cero, que se han conquistado una serie de garantías para el ejercicio de la libertad y la vivencia de los derechos humanos. Poco a poco se va comprendiendo que el país posee un marco legal e institucional que proporciona libertades y puede asegurar el cumplimiento de ciertos derechos.

Sin embargo, la libertad y el respeto a los derechos humanos se ven condicionados por tres aspectos que guardan relación con el sistema de justicia. En primer lugar, en los tres niveles de municipios (con desarrollo humano bajo, medio y sobre el promedio del país) se evidencia un desconocimiento, por parte de la gente, de los contenidos y de las instituciones promotoras de los derechos humanos. En los municipios con niveles de desarrollo más bajo esto es mayor, ya sea por los reducidos niveles educativos de amplios sectores de la población o por la ausencia de instituciones que los promuevan.

En segundo lugar, las libertades se ven limitadas por el precario acceso a las oportunidades socioeconómicas. El agravamiento de los problemas de empleo, ya bastante difíciles antes del huracán, así como el deterioro de los beneficios de los servicios en salud y educación, limita el acceso a una mejor calidad de vida de la gente, lo que aumenta también la incertidumbre respecto de las condiciones materiales de vida y limita el accionar de los individuos precisamente por la falta de recursos.

Finalmente, en tercer lugar, la libertad y los derechos humanos se ven también condicionados por los problemas de la delincuencia y la violencia. En diversas comunidades de los distintos municipios la gente ve limitado su accionar y la libre movilización por la situación de violencia y delincuencia que afecta directamente su vida cotidiana, tanto en el ámbito público como en el privado. Las calles han dejado de ser espacios para moverse libremente.

La criminalidad en Honduras, al igual que en otros países de la región, se presenta como un fenómeno particularmente agudo en los centros urbanos. Ante los efectos de esta situación de criminalidad y la respuesta insuficiente de las autoridades encargadas para su control, diferentes sectores de la sociedad expresan que una causa de su incremento se debe a la impunidad que se observa en la aplicación de la justicia, cualquiera sea el delito o el delincuente, especialmente en la zona norte de Honduras (cfr. Caldera, H., 1998). En Honduras, los delitos contra la propiedad constituyen el principal motivo de denuncia en la Dirección de Investigación Criminal y su principal motivo es el lucro económico.

Dentro de la seguridad personal y ciudadana, quizá el aspecto más importante sea el de la protección contra la violencia física. El ambiente es propicio para su desarrollo. En la estructura de mortalidad de casi todos los municipios estudiados antes del Mitch, las muertes violentas provocadas por accidentes de tránsito, armas blancas y de fue-



go, en su conjunto, constituían la primera causa de muerte (especialmente en los municipios con desarrollo humano medio). Según el reporte de los encargados de la seguridad de los municipios, esto no ha cambiado después del Mitch. No se ha podido apreciar el impacto del huracán en términos de un posible incremento en la violencia intrafamiliar o contra las mujeres, niños y ancianos, aun cuando muy probablemente existe, porque generalmente no se registra este tipo de delitos.

La seguridad jurídica, las libertades y derechos humanos tienen una relación directa con el ejercicio de la ciudadanía, entendida ésta como la capacidad y el deber de los seres humanos para involucrarse en las cuestiones ligadas a la comunidad en que viven.

Las observaciones de campo muestran que en cuatro de los 15 municipios estudiados no se expresan demandas comunes, sociales o económicas, para la rehabilitación y la reconstrucción; en tres de los municipios con desarrollo humano medio-alto, las personas limitan el ejercicio de la ciudadanía a buscar cómo obtener una propiedad y una vivienda. En dos, la participación se da mediante la pertenencia a grupos eclesiales y a partir de aquí definen sus demandas; en los municipios de desarrollo humano bajo se observa un déficit de participación ciudadana; no se manifiestan demandas, salvo en uno con población de origen garífuna, en donde la participación y ejercicio ciudadano se vinculan al fortalecimiento de su identidad cultural.

Aunque se observa que en los municipios de desarrollo humano medio existen programas de educación, en iglesias y ONGs, orientados a fortalecer la participación ciudadana y a ampliar sus niveles organizativos, persisten una serie de obstáculos que impiden esa participación y esa organización. El alcance del ejercicio de la ciudadanía cambia en los distintos municipios, entre otras causas por el diferente grado de verticalismo que prima en las autoridades locales; también influyen mucho la extensión y arraigo de las prácticas clientelares.

El ejercicio de la ciudadanía también está condicionado por los acrecentados temores de la sociedad. Frente a la impunidad y al aumento del delito, la gente tiende a inhibirse o a darle la mayor importancia a la protección cotidiana de su vida y sus bienes y, por lo tanto, a relegar otros deberes ciudadanos.

Otro temor e inseguridad expresados por grupos e individuos son los referidos al aumento de la pobreza como consecuencia del Mitch y a que esto lleve a propiciar un incremento de la delincuencia. Por ello, una aspiración de los ciudadanos, coincidente con la de los países donantes, es que se establezca un sistema que garantice la transparencia respecto al manejo de las ayudas y una adecuada focalización de la asistencia a las regiones y sectores sociales que más padecieron los efectos del desastre.

## **El entorno económico-social de la seguridad humana**

La seguridad económica implica oportunidades de fuentes de ingresos estables. La inseguridad humana en el plano de los ingresos se expresa en la dificultad que tienen las sociedades para garantizar, a la mayoría de sus ciudadanos, el derecho al trabajo remunerado, uno de los más importantes derechos humanos y, sin duda, un elemento que contribuye a generar dignidad, valor y autoestima. Además, es una de las bases de cualquier proceso de desarrollo económico de un país.

El país todavía presenta un mercado de trabajo formal muy incipiente, donde se yuxtaponen modos de producción muy diversos. Hay circuitos de mercados laborales en proceso de construcción en las zonas urbanas y en aquellas zonas rurales con producción dirigida fundamentalmente a la exportación. Pero todavía en muchos casos las condiciones, niveles salariales, mecanismos de reclutamiento y despidos, así como las oportunidades de capacitación y ascenso, se encuentran muy condicionadas por las relaciones con el poder político, en sus diversos niveles.

La conformación de un mercado laboral basado en las capacidades, experiencia y formación de las personas, con reglas de juego claras tanto para empleadores como para empleados, productores familiares y microempresarios, es todavía uno de los desafíos más importantes que tiene el país.

Cuando se intenta examinar los factores relacionados con el campo laboral, lo primero que se observa es que por la elevada tasa de crecimiento demográfico que aún prevalece (3.2 en promedio entre 1970 y 1995) y el visible retardo en la educación, resulta muy difícil asegurar los derechos económicos de toda la población. La generación de puestos de trabajo remunerado no ha podido acompañar al crecimiento de la población. Según las cifras oficiales disponibles, el país tiene una baja tasa de participación laboral, que oscila alrededor del 50% en los últimos años. Esto, en sí mismo, refleja una incipiente articulación de un mercado laboral en el ámbito nacional.

En marzo de 1999 la población económicamente activa del país ascendía a 2,169,247 personas, de los cuales 67.26% eran hombres y 32.74 % mujeres. De ese total, una proporción pequeña (3.0%), no tenía empleo. Pero llama poderosamente la atención que del total de personas ocupadas (2,103,640), el 50.9% no percibe ningún salario por su trabajo. En el área rural esta proporción asciende al 63.18%, lo que refleja una proporción alta de personas que trabajan por cuenta propia, por trueque de bienes o servicios, o como trabajadores familiares no remunerados (DGEC, 1999). Esto demuestra cuán débil o imperfecto es todavía el mercado de trabajo, lo cual ayuda a alentar la inseguridad.

A pesar de varias medidas dirigidas a revisar el salario mínimo, periódicamente, para adecuarlo a las realidades del costo de vida, existe todavía una brecha bastante grande entre ese salario y el costo de la canasta básica de alimentos. Este problema se agudizó con el Mitch, ya que el huracán cerró muchas fuentes de trabajo estables, sobre todo en el sector formal femenino, hizo perder buena parte de la producción agrícola, incluida la de autoconsumo, generó aumentos de precios en varios rubros y afectó directa o indirectamente los ingresos y el trabajo de la mayoría de familias en el país (ver recuadro 3.4).

En el ámbito local esta situación conlleva diversas connotaciones respecto de las capacidades y oportunidades de la gente para generar recursos y fuentes de ingreso. En primer lugar, en los municipios estudiados existe consenso sobre la situación de vulnerabilidad en que se encuentra la actividad productiva, principalmente en los lugares donde las pérdidas y daños se dieron en las tierras de vocación agrícola (ver gráfico 3.2).

En los municipios de desarrollo humano bajo el promedio nacional, cuya actividad productiva se relaciona, sobre todo, con la agricultura de subsistencia, existe la preocupación por la pérdida de la tierra productiva, ya que su base de ingresos es el cultivo de granos básicos y esto es lo que les permite su mínima seguridad alimentaria.

En los municipios con desarrollo humano sobre el promedio nacional, que cuentan con empresas agroindustriales productoras de caña de azúcar y cítricos, las amenazas tienen que ver con la probabilidad de nuevas inundaciones en el invierno y su efecto sobre los cultivos y las vías de comunicación.

En estos municipios también los pequeños productores se ven amenazados en su producción por el nivel de daño sufrido a causa de la tormenta tropical y por la históricamente alta concentración de tierras agrícolas que se da en estas zonas.

Otro importante aspecto de la seguridad económica es el de la seguridad ambiental, es decir, la relación de la gente con el ambiente natural en que el que vive. Por ejemplo, una de las fuentes más grandes de inseguridad en los municipios, especialmente en los de la zona sur, ha sido siempre la escasez de agua que se ha venido agudizando, debido sobre todo a la deforestación de las cuencas de los ríos.

El agua para el consumo humano y la irrigación se ha reducido debido a la destrucción de las tuberías o de los canales. Además, como consecuencia de este fenómeno, el río Choluteca, que es la mayor fuente para consumo humano y animal de la región del centro y el sur, se ha sedimentado y cambiado su curso, lo que provocará grandes problemas por la pérdida de tierras cultivables y de la irrigación. La crecida de este río también eliminó la protección natural con la que contaba su cauce. Ahora, una de las grandes fuentes de inseguridad, con la llegada de las lluvias, es que vuelva a crecer el río y a inundarse la zona. La misma falta de seguridad expresan los habitantes de los municipios del norte que demandan del gobierno local y del gobierno nacional la canalización del río. Según las autoridades de la Corporación Hondureña de Desarrollo Forestal (COHDEFOR), un proyecto que daría mayor seguridad a largo plazo sería un amplio programa de reforestación de la zona.

#### RECUADRO 3.4

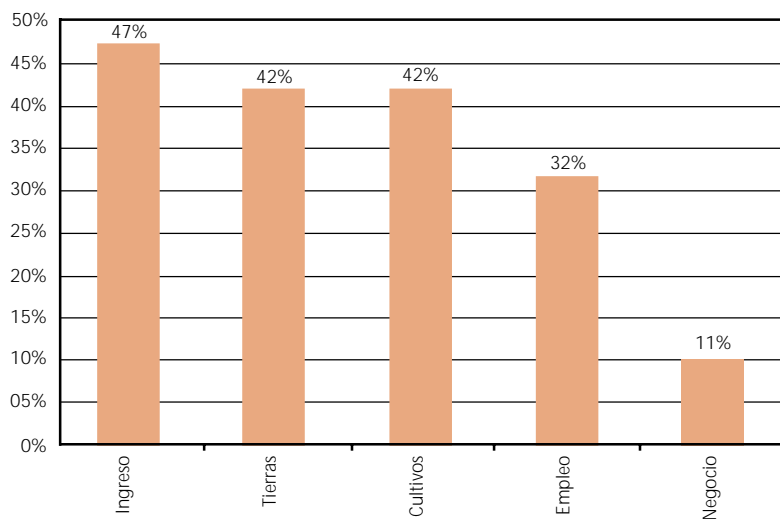
##### La seguridad humana y la igualdad de oportunidades

Un aspecto que resulta particularmente importante analizar en relación con la seguridad humana en Honduras, es la alta proporción de madres sin cónyuges y sus condiciones de vida. Se ha estimado que cerca de una tercera parte de las hondureñas son madres jefas de hogar y buena parte de ellas fueron madres desde la adolescencia. Tienen en promedio un nivel de escolaridad bajo, encontrándose que el 53% tiene menos de tres años de escuela concluidos. Generalmente son únicas responsables del cuidado y crianza de sus hijos, tienen trabajos precarios de bajos ingresos y están desprotegidas en materia de seguridad social. Sus viviendas son también inseguras y carecen de los servicios necesarios. Este es un sector que requeriría atención particularizada, según pudo comprobarse en los estudios de campo realizados.

Fuente: PNUD, Proyecto INDH, 1999.

GRAFICA 3.2

#### Percepción sobre las pérdidas en el sector productivo



Fuente: PNUD, Proyecto INDH, 1999.

En general, se aprecia un umbral de seguridad humana muy bajo y un ambiente institucional, jurídico, productivo y social (como se aprecia en el capítulo 4) es poco favorable para disminuir la vulnerabilidad del país en un corto plazo. Este bajo umbral de seguridad ha tenido y tiene altos costos sobre el desarrollo humano.

### Los aspectos subjetivos de la seguridad humana

Los efectos del desastre provocado por el huracán Mitch tienen ante todo una dimensión social. Del análisis de los estudios de caso municipal se pueden identificar una serie de elementos que afectan la seguridad de las personas. El efecto directo del huracán ha sido la profundización de un entorno de inseguridades para la gente, ya sean económicas, políticas o sociales, pero también ha significado el emerger de una nueva subjetividad, en la que cada vez se toma más conciencia de vivir en una sociedad con micros y macros riesgos, al identificar que éste se produce no sólo por la recurrencia de fenómenos naturales, sino que también se perciben otros riesgos que afectan la seguridad humana, como el sida y las dificultades para planificar el futuro.

Al analizar este hecho con mayor detenimiento surge la pregunta de cómo las personas viven esta situación de nuevas y viejas necesidades e insatisfacciones, de cómo afecta su capacidad humana y sus posibilidades de desarrollo. Para responder, se ha elaborado este acápite a partir de una serie de entrevistas con personas afectadas, líderes comu-

nales, autoridades locales, así como de la observación directa de los investigadores.

Las preguntas se relacionaron con una dimensión muy importante de la seguridad humana: la subjetiva, o sea, cómo los individuos viven y conciben su situación y su relación con los otros, es decir su intersubjetividad.

Al analizar la intersubjetividad construida en el discurso de la gente, en el contexto de una seguridad política condicionada por el clientelismo y una clase política que no se ha modernizado, de una seguridad económica condicionada por problemas de productividad y de ingreso y de la seguridad social caracterizada por problemas de acceso y calidad en los servicios sociales, especialmente de vivienda, encontramos tres factores que condicionan y constituyen un marco importante de referencia para comprender mejor los riesgos de la seguridad humana en este momento en el país: la desesperanza, la incertidumbre y la desconfianza, pero a los cuales se contraponen factores claramente revalorizados por la gente: la fuerza de la participación y la solidaridad.

#### *Una situación de desesperanza*

La situación de desesperanza está relacionada con la pérdida de horizonte de oportunidades para la gente (véase recuadro 3.5). El impacto directo de una catástrofe de esta naturaleza sobre la producción, vivienda y servicios básicos colocan a las personas en una situación de impotencia y desamparo sobre sus propias potencialidades para dar respuesta a la magnitud de problemas que ello con-

#### RECUADRO 3.5

#### Las seguridades que se perdieron

«Nuestra casa quedó tapada casi la mitad y ni la mirábamos, nuestros amigos decían que nuestra casa se había ido y nosotros nos poníamos tristes al recordar las cosas buenas que vivimos como familia y las cosas que hicimos juntos, eso es lo que nos daba melancolía en esos momentos. Nos daba también desesperación, dolor por perder lo que tanto nos había costado construir, montón de cosas, recuerdos más que todo de los años vividos, todo lo que se vivieron en ese lugar.»

«Lo más importante para mí eran mis libros, pero los perdí todos. Los dejamos en un lugar alto donde teníamos la esperanza que no subiera el agua, pero sí subió bastante. Todos mis cuadernos se mojaron; mis libros, eso fue lo de más valor que sentí yo.»

«Quisiera no haber perdido mi ropa, toda la ropa se me fue, y un montón de recuerdos, las fotos, todas esas cosas que uno las añora y ya no están.»

«La vida en la colonia ya no es la misma, mis amigos perdieron todo, mis amigas ya no están, sólo sus casas caídas, porque uno ya estaba acostumbrado al ambiente, ya uno se miraba en la colonia como familia porque nos conocíamos desde hace años, eso es lo que más me duele y ver mi casa cómo quedó...»

«Lo que más me duele es haber perdido mi casa porque si tú tienes un terreno, una casa, lo tienes todo, porque ahí podés trabajar en tu taller o con cualquier negocio y la misma casa te puede dar para ir haciendo lo demás. Pensar en hacer una casa ahora es difícil y peor sabiendo que tienes una obligación encima, una familia a cargo y tres bocas que tienes que ver de dónde les das de comer.»

«Nosotros lo perdimos todo, ni siquiera quedó el terreno. Para mí la sorpresa fue al ir al día siguiente en la mañana, y no podía distinguir cuál era mi terreno, o sea que todo estaba como una completa playa. Por la línea de casas de enfrente en dirección donde estaba la mía fue que yo me pude ubicar y ver cuál era mi terreno, porque ni siquiera eso se podía distinguir, todo quedó como que si completamente ahí no hubiera existido nada, sólo quedó basura, palos, todos los desechos que traía el río, eso era lo que había en el solar, y como la casa era de madera y ya tenía sus años, creo que la ha de haber levantado como nada.»

Fuente: PNUD, Proyecto INDH, 1999.

lleva. También las dificultades en la generación y acceso de ingresos está volviendo a la gente dependiente de la ayuda de otros y obstaculizando sus prioridades de participación en el proceso de reconstrucción.

Los contenidos del discurso referente a su situación posterior al Mitch, permiten apreciar que mucha gente todavía está en una especie de «shock», anclada en un momento de máxima vulnerabilidad. Esto limita su dinamismo y participación, generando una situación de parálisis para responder adecuadamente a la solución de los problemas personales y comunitarios surgidos de esta nueva situación: «Antes pensaba -dice un entrevistado- en seguir trabajando, salir adelante, tenía mi casa que era lo mejor, quería estudiar, sacar adelante a mis hijos, seguir una vida normal, pero ahora que nos pasó eso del Mitch como que las esperanzas se me han caído, la esperanza de un futuro mejor para mí y para mis hijos se me cayó y la moral se me bajó, me sentí en la calle y que todo había sido en vano, todo se había perdido y ahora no sé qué pensar, no tengo esperanzas y no sé qué voy a hacer si nos corren, cuando ya nos digan que cada cual se vaya y nos van a tirar así como cualquier cosa a otro lado, no sé para dónde voy a agarrar» (PNUD, Proyecto INDH, 1999).

Aun cuando un buen número de personas participe activamente en las labores de reconstrucción y reciba ayuda oportuna, muchos están sumidos en una situación de desesperanza, manifestada, sobre todo, en la conciencia de la disminución de opciones y en el cambio del horizonte de futuro. Una expresión, bastante extendida, que se escucha en los municipios es: «me siento atrapado, no sé por donde empezar», o, como expresaba un entrevistado de Santa Bárbara, «...esto es ya inseguridad, estamos viviendo como inseguros, esperando a ver a qué horas se derrumba todo de nuevo».

La pérdida de viviendas, de medios de producción y de empleo, ha venido a agravar el ya ostensible déficit que existía en cada uno de estos sectores, lo cual ha acentuado la desesperanza y la inseguridad. Sin embargo, una parte de quienes sufrieron directamente el embate de la catástrofe y de la población en general ha ido superando el dolor, la angustia y la impotencia y trata de salir adelante con los medios de que cada uno dispone, como si fuera una oportunidad para reiniciar la vida misma: «el que no ha aprendido a luchar, tendrá que aprender. Si no nos ponemos a trabajar nunca saldremos adelante. Tenemos que poner nuestro propio esfuerzo» (PNUD, Proyecto INDH, 1999).

### *Incertidumbre*

Una de las mayores pérdidas en el ánimo de la gente ha sido la de las muchas o pocas certezas con las que contaba. Ahora son más las amenazas que las certezas. La mayoría de los entrevistados no encuentran la certidumbre sobre qué rumbo tomar

respecto a sus vidas personales, familiares y comunitarias.

Los habitantes de los municipios que sufrieron las mayores inundaciones se hallan abrumados por el temor de que algo semejante vuelva a suceder. A los afectados de Morolica (uno de los municipios más destruidos) les preocupa aún más porque han estado viviendo en campamentos, sin condiciones ni medios para protegerse de la lluvia (en la actualidad han restaurado una parte importante de su ciudad). Igualmente los de Choluteca y Santa Rosa de Aguán, tienen miedo al invierno porque con la llegada de las lluvias el río seguramente volverá a inundar la zona y se volverán a perder las viviendas y las cosechas: «Yo en mi vida jamás había visto algo así, y para mí que nos ha afectado, nosotros hemos quedado con un trauma que cada vez que cae una tormentita ya estamos preocupados, y antes no porque realmente no sabíamos lo que era un huracán y qué era lo que causaba, y todas las cosas que vimos. Porque cuando estábamos en los días del huracán aquí se sintieron unos vientos, eran las dos de la mañana y nosotros no hallábamos cómo salir de nuestras casas y por la calle principal pasaba un cadáver y un vecino gritaba avisando que se estaban ahogando personas, porque la gente, por los vientos, se tiraba de su casa y se ahogaba, fue algo horrible» (PNUD, Proyecto INDH, 1999).

Esta incertidumbre crece cuando, por ejemplo, los campesinos toman conciencia de que van a necesitar mucho tiempo para recuperar las tierras cultivables y los caminos y, simultáneamente, de que los pocos recursos que les quedaron se van acortando.

La falta de reparación de esos caminos, como sucede entre Choluteca y Morolica, obstruye el paso de bienes y de personas entre los dos municipios, lo que afecta el comercio. Este aislamiento afecta particularmente el comercio y las oportunidades de educación secundaria y superior, ya que éstas están relacionadas con la capital y/o la cabecera departamental.

Por otra parte, la incertidumbre también es generada por la ausencia de programas de desarrollo con visión de largo plazo, orientados directamente a rehabilitar las fuentes de empleo y a impulsar la reconstrucción. Muchos sienten la necesidad de conocer hacia dónde se dirige el país después de este trastorno.

El que los espacios de participación de la gente hayan sido limitados, debido al autoritarismo, el clientelismo local y la falta una tradición organizacional e institucional sólida, ha contribuido a provocar una situación de incertidumbre, especialmente cuando, como ha sucedido con el Mitch, más se necesita esa participación y cohesión social.

### Un sentimiento de desconfianza

La cara visible de la incertidumbre y la desesperanza es la «sociedad desconfiada» (Paramio, L., 1997). Las incertidumbres y desesperanzas erosionan la formación del capital social, al debilitarse el patrimonio de conocimientos y hábitos, de comunicación de experiencias prácticas y disposiciones mentales que las personas y la sociedad acumulan, reproducen y transforman a lo largo de las generaciones.

La desconfianza, asimismo, guarda relación con la escasa motivación de la gente para involucrarse en el trabajo organizado y la acción colectiva, es decir, sus respuestas son más individuales que colectivas o comunitarias.

El recelo y la incredulidad de la gente se basa en una tradición de falta de transparencia que ha predominado en las organizaciones comunales y en las autoridades locales y nacionales, así como en los numerosos casos en los cuales las acciones de las autoridades no han correspondido a sus palabras. De allí que en el caso de la ayuda humanitaria recibida durante la emergencia, la cuestión del manejo claro de esa ayuda ha sido un tema de conversación cotidiano. Es interesante, por eso, ver como muchos se sienten muy distantes de los funcionarios públicos o de representantes que ellos mismos han elegido.

La clara percepción de desconfianza se manifiesta en el hecho de que las comunidades prefieren manejar ellas mismas la ayuda recibida o que lo hagan las iglesias o los organismos internacionales. No obstante, también se observaron casos en donde las autoridades gozan de la confianza de esas comunidades (véase gráfico 3.3).

Esta imagen de sociedad desconfiada (recuadro 3.6) habla de los temores con que viven los hondureños, de la fragilidad de sus lazos, de la debilidad de sus redes sociales y por lo tanto de su capital social. La erosión en Honduras de este capital social viene desde mucho tiempo atrás, pero los graves efectos del desastre de 1998 la ha hecho más visible.

#### RECUADRO 3.6

##### La falta de confianza

«En realidad, en la mayoría de los lugares donde vamos se ven actos irregulares, donde el corrupto actúa libremente contra su víctima, que se convierte en corruptora y cómplice, cada vez de manera más velada, pues la sociedad se ha habituado a ella, hasta que se convierte en una norma aceptada por la misma sociedad civil.

Corrompere, es la voz latina que origina la palabra corrupción, Esta voz significa descomponer, echar a perder y podrir. Es decir, la corrupción se da en un proceso de descomposición social. No necesitamos mayores explicaciones para conceptualizar correctamente ese proceso, puesto que lo hemos vivido intensamente en los años noventa. La corrupción se da entre agentes públicos, entre agentes privados y entre los privados y los públicos. Ubicar la corrupción no es tan difícil, puesto que se da en una relación de poder, entre los que tienen el poder, la decisión o discrecionalidad en manipular las reglas del juego, el control de la información sobre los hechos y las acciones, para luego exigir pruebas que solamente los corruptos poseen.

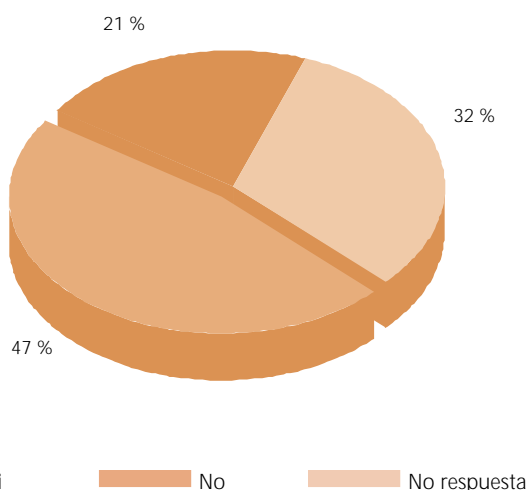
El tráfico de influencias, el chantaje, el abuso de poder, la discrecionalidad y la asimetría de la información, solamente pueden existir entre los que tienen alguna cuota de poder político y económico. Esto significa que la masa de pobres indigentes, difícilmente generan o ejercen la corrupción. Tiene que ser alguien investido de algún poder quien puede ejercer la corrupción...

Si el razonamiento es correcto, los mejores garantes del desarrollo de políticas adecuadas y de que los recursos se manejen con transparencia efectiva son esos pobres. Nadie puede estar más interesado en una democracia efectiva que la masa de pobres y es la democracia el peor enemigo de la corrupción.

Fuente: El Heraldo, Ávila, M., 4 de agosto de 1999

GRAFICO 3.3

#### Percepción sobre la confianza en el manejo institucional de las ayudas



Fuente: PNUD, Proyecto INDH, 1999.

## La solidaridad

El huracán ha cerrado muchas vías y oportunidades para las personas afectadas, pero también ha abierto, aunque parezca paradójico, posibilidades y caminos. Lo difícil es saber qué camino tomar si no se sabe a dónde ir. Las personas están viviendo, principalmente el «ahora», sin un claro horizonte común. Tal como lo manifestó uno de los afectados, «hay mucho que hacer pero hay muy pocas ideas para el futuro». La mayoría de ellos no tienen claro a dónde quieren llegar a largo plazo, y los pocos que sí, tienen dificultad para implementar el objetivo. Muchos confían en que la ayuda internacional continuará llegando y en que, sobre esa base, todos los demás problemas se irán resolviendo en el camino. Los más optimistas creen que su municipio o el país se repondrá en dos años y los más pesimistas en diez. Todos están de acuerdo, sin embargo, que el proceso de reconstrucción pasa necesariamente por una decidida participación.

A pesar de todo, en muchas personas y sectores se percibe que brota el optimismo y la voluntad de seguir adelante, aunque cuando se les pregunta en qué basan esa confianza no saben exactamente qué decir. Pero lo que trasciende es la vivencia de una solidaridad, que puede entenderse en términos sociológicos como mecánica, al experimentar el encuentro y el apoyo de todos entre sí.

En el plano individual y familiar los afectados expresaron en las entrevistas que el desastre generó manifestaciones de solidaridad sin precedentes en las comunidades. Los vecinos menos afectados ayudaron en el rescate y evacuación de los más indefensos y en la provisión de lugares temporales para alojar a los más afectados. En los departamentos con mayor impacto como Colón, Choluteca y Francisco Morazán, la acción solidaria de la gente en las comunidades fue lo que evitó una tragedia mayor, especialmente en vidas humanas: «... fue algo increíble, algo asombroso, no sólo las autoridades municipales, sino todos: patronatos, iglesias, cámara de comercio, militares, bomberos. Eramos un solo grupo preparándonos para lo que iba a venir. Después de eso (el huracán) llegó en unas 24 horas y nos quedamos sin fluido eléctrico, sin agua, sin nada, como por un mes... (pasamos) con candelas (velas) y la respuesta de la comunidad fue tremenda, unos traían las plantas, otros llevaron plantas a las gasolineras, nos ayudábamos unos a otros» (PNUD, Proyecto INDH, 1999).

La respuesta de todos los miembros de la comunidad fue inmediata para solucionar los problemas del otro y enfrentar en conjunto los problemas comunes. La gente percibió claramente que más allá de la cooperación y ayuda institucional, cuentan con un ethos solidario capaz de activarse cuando existen amenazas y necesidades comunes: « el Mitch nos destruyó por completo pero nos abrió una nueva vida, porque yo a ti no te conocía; ahora te conozco. Yo no conocía a otras personas de comunidades cercanas y hoy las conozco. En mi comuni-

dad, hoy, sé quiénes son la gente de mirada alegre, sonriente, y ellos me conocen a mí... El Mitch formó un solo bloque, un grupo de derechos, acciones y con ideas de vivir, de luchar por un futuro mejor en nuestras comunidades» (PNUD, Proyecto INDH, 1999).

El bajo umbral de seguridad hizo crisis frente al huracán, pero el tesón y deseo de recuperación de la gente ha permitido desarrollar prácticas de ayuda mutua, de socorro a los más necesitados y de solidaridad transversal, legando importantes lecciones sobre las posibilidades de articular procesos más participativos de toma de decisiones a favor de una reconstrucción encaminada a disminuir el riesgo y avanzar en los logros del desarrollo humano.

## Los costos y desafíos de la inseguridad sobre el desarrollo humano

La vulnerabilidad de gran parte de la infraestructura y de las vías de comunicación generó graves costos y efectos negativos sobre el capital físico, entendido como columna del crecimiento económico. Por ejemplo, se estima que el país sufrió pérdidas en infraestructura por un valor de 665 millones de dólares (CEPAL; 1999:77), lo que afectó las labores productivas y comerciales y ha provocado, evidentemente, una mayor inseguridad económica.

La gran destrucción de cosechas, a causa de la acción del viento, de las inundaciones y de los deslizamientos, cobró una dimensión mucho mayor en vista del problema alimentario serio, de carácter estructural, que ya tenía el país. Una misión conjunta de FAO y PMA estimó que se perdieron unas 262,000 toneladas de granos y cereales, lo que constituye más de una tercera parte de la producción esperada de maíz, frijol, arroz y sorgo. Además, se perdió cerca del 40% de la producción de plantaciones y gran parte de las cosechas para exportación, incluidas la de café, bananos y caña de azúcar. En los departamentos costeros las pérdidas de estas cosechas fueron muy cuantiosas: Gracias a Dios (98%), especialmente en cultivos de cacao y coco; Colón (62%) principalmente en palma africana, naranja y bananos; Atlántida (80%), principalmente en palma africana, piña y cítricos; Cortés (66%) en cultivos de banano y caña de azúcar y Choluteca (64%), sobre todo en caña de azúcar y marañón (FAO/WFP, 1999).

Sin embargo, hasta el momento la cobertura de productos alimenticios básicos ha tenido un buen nivel. Resta analizar, en un mediano plazo, cuánto aumentará la desnutrición crónica en menores de nueve años, cuya incidencia antes del Mitch era de casi un 40% (PNUD, INDH, 1998).

Además, hay que recordar que el 30% de las mujeres en edad fértil padecían de anemia. La inseguridad alimentaria de Honduras requiere acciones decisivas para evitar daños permanentes, sobre todo en lo que se refiere al desarrollo de las capacidades de sus futuras generaciones (CEPAL, 1999).

Por su parte, el sector ganadero y lechero también sufrió pérdidas del orden de 100 millones de dólares, no sólo en ganado sino por los daños que sufrieron los pastos naturales y cultivados. Al menos 50% de los pastos quedaron destruidos y hay localidades ganaderas donde se perdió la totalidad, lo cual ha puesto en una situación muy difícil la alimentación del ganado que pudo haber sobrevivido.

Es necesario decir que si en cualquier lugar éstas son pérdidas notables, en Honduras, evidentemente, resultan críticas por su volumen y por su impacto sobre la seguridad del empleo y ingresos de las familias. En el sector agrícola se estima que más de un 32% de los productores quedaron severamente afectados. Estos se concentraron en los departamentos de Gracias a Dios, Colón, Atlántida, Olancho y Cortés (Cfr. RESAL-Honduras, 1998).

Las empresas manufactureras también sufrieron los embates del huracán y vieron afectada su capacidad de producción y de empleo. Sólo en la capital, unas 270 empresas afiliadas a la Cámara de Comercio e Industrias de Tegucigalpa, reportaron daños a equipos y unas 170, a equipos y edificios. En el período inmediatamente después del huracán unas 109 empresas cerraron por un tiempo sus operaciones. Muchas solicitaron suspensiones de contratos de trabajo; hasta el 27 de noviembre de 1998 se habían recibido 18,494 solicitudes de suspensión de contratos agrícolas, 4,958 industriales y 2,113 comerciales (ST y PS, 1998).

Por otro lado, la infraestructura de comunicaciones, de agua, de energía eléctrica, la red vial, las escuelas, los edificios públicos y las viviendas sufrieron cuantiosos daños. Varias regiones quedaron aisladas completamente. Según datos de la Comisión Nacional de Emergencia y del Banco Mundial, el fenómeno natural ocasionó daños a 47 acueductos principales, así como a 1,600 de los 4,000 acueductos rurales. También dañó cerca del 17% de las escuelas y de los hospitales, destruyó 94 puentes con una longitud de 6,759.7 metros, derribó unas 35,000 viviendas y averió seriamente otras 50,000 (BM, 1998).

En general, la rehabilitación de la infraestructura y de las tierras y la generación de empleos constituyen, por lo tanto, grandes retos en la reconstrucción de estos municipios. En ese sentido, por ejemplo, es necesaria, para darle estabilidad y seguridad al empleo que las grandes empresas están actualmente ofreciendo, tal como lo expresan los empresarios, la rehabilitación, en forma permanente, de las vías de acceso a los distintos municipios.

La falta de oportunidades sociales y productivas, unida al incremento de la delincuencia y la violencia, deteriora el estado psicofisiológico de las personas, contribuye a provocar el ausentismo y la incapacidad laboral de las víctimas, lo que, entre otros efectos, aumenta el temor y merma el capital humano.

Por otra parte, la impunidad y la desconfianza en el sistema de justicia que ella provoca, contribuyen a la erosión del capital social. De acuerdo con los estudios, la impunidad, la desconfianza y el aumento de los actos delictivos tienen dañinas repercusiones en la cohesión social, la organización de las comunidades, el trabajo y el cumplimiento de tareas colectivas.

A través de diversos medios, la ciudadanía ha venido expresando preocupación por la lentitud e ineficacia que ha prevalecido a la hora de enjuiciar a quienes cometen delitos, por la politización de algunos funcionarios judiciales y su subordinación a los partidos, y por la excesiva centralización en el manejo de la justicia (PNUD, Programa de Gobernabilidad, 1997 y 1998). La opinión general es que es necesario garantizar el pleno ejercicio de los derechos humanos y ciudadanos, fortalecer y hacer más eficiente el sistema de justicia y excluir totalmente cualquier forma de impunidad.

### **El desafío: elevar el umbral de seguridad para todos los hondureños**

La tragedia humana de octubre de 1998 ha puesto al descubierto todos los temores de la sociedad hondureña y la dificultad para identificar salidas o soluciones. El filósofo Martin Heidegger planteaba que ante un grupo humano, primero está aquello que se teme, que pertenece a la forma de ser y con lo que nos enfrentamos dentro del mundo; en segundo término, está el temor mismo, el miedo en sentido concreto; en tercer lugar, está aquello por lo que se teme, uno mismo, el ser (Heidegger, M.).

En este sentido el huracán produjo la visibilidad de la relevante percepción de otras amenazas, como por ejemplo el sida, señalado por las personas de Atlántida, Colón y Choluteca como uno de los grandes riesgos presentes en sus comunidades (ver estudio sobre sida).

En los municipios estudiados la gente tiene conciencia de que para construir un entorno de seguridades no es suficiente atender las emergencias y que hoy más que nunca es necesario construir colectivamente, ampliando prioritariamente las oportunidades para los jóvenes, un horizonte de futuro a largo plazo visualizando la sostenibilidad de las próximas generaciones.

Por lo que se pudo apreciar, a la par de tensiones y conflictos entre la gente en las comunidades se observa un optimismo y una gran disposición al trabajo más allá de los obstáculos existentes; además, el hecho de que esté surgiendo en el país una nueva priorización de necesidades basadas en perspectivas locales comunitarias constituye un principio básico de buen gobierno.

Estas son fortalezas que constituyen junto con el reencuentro de la solidaridad un buen comienzo para transitar hacia el camino del desarrollo. Ninguna acepción conceptual es capaz de dar cuenta

del peso real que tuvo la solidaridad en la instancia post Mitch, pues ninguna apunta a la cuestión central, que es el motivo para dicha acción ¿Con qué tipo de indicadores, por sofisticados que sean, podrían estimarse los logros en materia de emergencia y reconstrucción producto de la solidaridad por sí misma? Muchos de nosotros sólo podemos intuir, ahora con el beneficio del tiempo, el peso de la solidaridad en los procesos de emergencia y reconstrucción nacional. Sin embargo, todos sabemos que son miles y miles las experiencias personales y grupales puntuales que, con base en la solidaridad, han logrado sobrellevar parte de los estragos causados por el siniestro.

Los estudios realizados para la elaboración de este capítulo permiten confirmar que el gran desafío para el Estado y para la sociedad hondureña en su conjunto será emprender un proceso de transformación, que nace del propio gobierno, orientado hacia el logro progresivo de un desarrollo humano sostenible. Eso implica encontrar en la des-

gracia una oportunidad para ir creando un clima de oportunidades económicas y sociales más equitativo que permita a las personas desarrollar sus capacidades y talentos y tener acceso a un nivel de ingresos que les asegure una vida digna que permita la expansión de horizontes para el país en su conjunto.

Las necesidades básicas de los seres humanos, como la alimentación, la salud, la vivienda, el aire y el agua no contaminados, requieren ser satisfechas y constituyen derechos fundamentales de las personas. El Estado, como regulador supremo, debe intervenir directamente para lograr el equilibrio de los diferentes sectores sociales y asegurar que todas las personas tengan sus derechos humanos garantizados. Pero en aquellas necesidades y derechos que conllevan una importante dimensión subjetiva, como lo son las creencias, las opiniones, las más diversas formas de expresión personal, basta que el Estado garantice su protección con los adecuados mecanismos legales.



## El VIH/sida y su incidencia en la seguridad humana

El número de pérdidas humanas producido por el huracán Mitch ha ayudado a la sociedad hondureña a tomar conciencia sobre sus vulnerabilidades e inseguridades y a que se vea con más claridad la necesidad de impulsar acciones que ayuden a prevenir las causas que inciden en el desarrollo de tragedias. En este sentido, es necesario referirse a uno de los males más amenazantes y graves en el mundo y en este país: lo que podríamos llamar la tragedia silenciosa del sida.

Generalmente la epidemia del sida es considerada, fundamental o únicamente, como un problema de salud pública; sin embargo, sus vinculaciones con otras áreas de la vida social son numerosos, diversas y muchas de ellas hasta impredecibles.

El simple hecho de que las personas que la contraen ignoren, la mayoría de las veces, que son portadoras del virus (los individuos infectados conviven años con el virus antes de que se les declare la enfermedad), impide controlar más efectivamente el nefasto efecto multiplicador de las personas neoconjugadas. El número de muertes por sida que se produce anualmente es sólo una pequeña proporción del total de personas infectadas que, sin embargo, hacen una vida normal.

Son muchos los efectos de esta enfermedad sobre el desarrollo; aquí solamente se mencionarán unos pocos. Algunos

pueden ser medidos, aunque no generalmente en su magnitud total: el número de muertes producidas por el sida, los gastos de salud dedicados a estos enfermos, los ingresos que dejan de percibirse en una familia por la muerte de uno de los miembros que los aportan, el aumento de los huérfanos, etc. Otros, como las secuelas psicológicas, en cambio, sólo pueden valorarse en términos generales, pese a la profundidad y extensión de su incidencia.

El presente apartado consta de dos segmentos principales: el primero es una estimación del número de muertes anuales de sida por sexo, edades y departamentos para el período 1988 a 2005, y el segundo un análisis del impacto de estas muertes sobre algunos aspectos del desarrollo de la sociedad.

### Estimación de número de muertes anuales

#### *Número de muertes*

A efecto de estimar el número de defunciones anuales por sexo y edad, se utilizó la información disponible de la Secretaría de Salud, y algunas estimaciones hechas por la misma institución. Además, a efectos de poder determinar tasas de mortalidad por sida por sexo, edades y departamentos, se realizó una proyección de la población desde 1988 al 2005. En esta proyección se tuvieron en cuenta el exceso de muertes producidas por el huracán Mitch y las defunciones estimadas por sida.

La Secretaría de Salud ha recopilado información sobre el número de casos de sida de pacientes atendidos en instituciones de salud desde 1985. Este número de casos se considera solamente una parte del total que realmente se produce cada año, y por lo tanto no pueden ser utilizados directamente, sino que deben ser evaluados. La misma Secretaría ha hecho estimaciones del número anual de muertes de sida, las cuales constituyen un número sustancialmente mayor que el dato registrado (Sierra, M. y Stover, R., 1995).

Para este estudio, las estimaciones de los totales de muertes de sida para el país se hicieron sobre la base de los valores estimados por la Secretaría de Salud, además de utilizar información de otras instituciones de salud nacionales e internacionales.

Las estimaciones del número de muertes por el sida para cada departamento y

CUADRO 3.1

#### Estimación de las muertes de sida por departamento y años seleccionados 1988, 1999 y 2005

Departamentos	1988		1999		2005	
	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres
Atlántida	39	20	343	215	434	303
Colón	5	3	169	106	225	157
Comayagua	19	10	113	71	118	83
Copán	19	10	42	26	24	16
Cortés	271	143	1,062	660	1,129	788
Choluteca	5	3	135	84	166	116
El Paraíso	5	3	63	39	75	52
Francisco Morazán	85	44	772	482	940	656
Gracias a Dios	-	-	5	3	5	4
Intibucá	2	1	14	9	17	12
Islas de la Bahía	2	1	25	16	32	22
La Paz	-	-	26	16	31	22
Lempira	10	5	14	9	10	7
Ocotepeque	2	1	9	6	7	5
Olancho	2	1	32	20	37	26
Santa Bárbara	17	9	72	45	83	58
Valle	2	1	81	51	102	71
Yoro	27	14	265	166	334	233
País	512	269	3,242	2,024	3,769	2,631

Fuente: Elaboración propia con base en: Estadísticas del sida, Programa Nacional de sida, Estadísticas del sida, Bureau of Census, USA, 1998.

por sexo, cuyo resumen se presentan en el cuadro 3.1, nos muestra que en 1999 el mayor número de las muertes por sida, el 56.5% del total del país, ocurrió en los departamentos de Cortés y Francisco Morazán. Casi un 20 por ciento de las defunciones correspondió a Atlántida y Yoro, con lo cual se constata que el 75% de las defunciones por esta enfermedad se concentra en los cuatro departamentos mencionados.

Sin embargo, al analizar la tendencia, entre 1988 y 1999 vemos que las muertes de sida han aumentado rápidamente en los departamentos de Colón y Choluteca, lo cual estaría indicando una mayor tasa de propagación de la epidemia en esos departamentos.

En términos de género se aprecia en la última década una tasa de crecimiento -según promedio anual lineal- de 5.3% en los hombres y de 6.5% en las mujeres (cuadro 3.2). En todos los departamentos la tasa de crecimiento ha afectado de manera más significativa al sexo femenino, encontrando que Colón (40.7%), Valle (32.7%) y Choluteca (32.2%) muestran los incrementos más alarmantes.

#### Tasa de mortalidad de sida

El total de defunciones solamente indica los departamentos del país donde hay más casos de sida, pero no nos dice si esos totales se deben a la epidemia o al tamaño de la población. Para acercarnos a la magnitud del problema por departamento se calcularon las tasas de mortalidad correspondientes al sida, por cada 100.000 habitantes, utilizando las proyecciones de población realizadas para este estudio.

Las tasas muestran la magnitud de la epidemia en cada uno de los departamentos, permitiendo decir que en relación al tamaño de la población, la epidemia es más elevada en Islas de la Bahía, Atlántida y Francisco Morazán que en Cortés (cuadro 3.3). Si bien el número de defunciones en Islas de la Bahía son pocas, esto no se debe a que la epidemia es insignificante, todo lo contrario, su impacto podría adquirir rasgos de catástrofe en el largo plazo. En el cuadro 3.4 se puede apreciar la ganancia de años de vida (o los años perdidos por efecto del sida) por departamento en una década, cuyos extremos lo representan Lempira (4.6) e Islas de la Bahía (0.6).

La distribución de muertes por sida por edades no tiene el mismo patrón general del resto de las defunciones de una población. Las muertes por sida, a nivel mundial, se concentran en los adultos jóvenes, en las edades comprendidas entre 15 a 49 años. En Honduras, donde la mayoría de los contagios

CUADRO 3.2

#### Estimación del incremento relativo de las muertes de sida por departamento, 1988-1999

Departamentos	Diferencia 1988-1999			Diferencia 1988-1999		Promedio anual lineal
	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	
Atlántida	305	194	499	7.9	9.6	8.5
Colón	164	103	267	34.0	40.7	36.3
Comayagua	94	61	155	4.9	6.0	5.2
Copán	23	16	39	1.2	1.6	1.3
Cortés	790	520	1,310	2.9	3.7	3.2
Choluteca	130	82	212	26.9	32.2	28.7
El Paraíso	58	37	95	12.0	14.5	12.9
Francisco Morazán	688	438	1,126	8.1	9.9	8.7
Gracias a Dios	5	3	8			
Intibucá	12	8	20	4.9	6.0	5.2
Islas de la Bahía	23	14	37	9.3	11.3	10.0
La Paz	26	16	42			
Lempira	4	3	7	0.4	0.7	0.5
Ocatepeque	7	4	11	2.8	3.5	3.0
Olancho	30	19	49	12.2	14.7	13.1
Santa Bárbara	55	36	91	3.3	4.1	3.5
Valle	79	50	129	32.7	39.1	34.9
Yoro	238	152	390	9.0	10.9	9.6
País	2,731	1,756	4,487	5.3	6.5	5.7

Fuente: Elaboración propia con base en Estadísticas del sida, Programa Nacional del sida, Estadísticas del sida, Bureau of Census, USA, 1998.

se producen a través de relaciones sexuales, principalmente con varias parejas en un mismo período, este patrón se delimita con mayor claridad en la proyección hecha para el año 2005, mostrando en 1999 dos grupos etáreos, 15-49 y 50-64, con una tasa de mortalidad elevada y poco diferenciada (cuadro 3.3). Este hecho presenta interrogantes que hay que formular. Por ejemplo, ¿indicaría esto un patrón de actividad sexual en Honduras diferente a la mayoría de los países? ¿O es que la epidemia de sida se inició con mucha anterioridad a 1985?

Se espera que el año de 1999 el 73% de las muertes de sida masculinas ocurran en las edades de 15 a 49 años, mientras que entre las mujeres las muertes se concentren aún más en estas edades, llegando a ser el 77% del total. Estos porcentajes tienden a disminuir levemente entre los hombres y a aumentar entre las mujeres y los menores del grupo de 0-4 años.

En resumen, la estimación, por primera vez, de las tasas de mortalidad por sida a nivel departamental y según grupo etáreo muestran algunas diferencias en relación con el comportamiento de la epidemia del sida según los datos disponibles hasta entonces. No sólo los departamentos de Cortés y Francisco Morazán tiene una incidencia de sida elevada, sino que también otros departamentos, como Atlántida, Colón, Islas de la Bahía, Valle y Yoro. Solamente departamentos como Lempira

CUADRO 3.3

**Estimación de las tasas de mortalidad de sida por 100,000 habitantes por grupos de edad seleccionados, 1999 y 2005**

Departamentos	1999				2005			
	0-4	15-49	50-64	Total	0-4	15-49	50-64	Total
Atlántida	136.7	244.9	254.2	157.9	114.0	271.9	252.4	169.9
Colón	101.8	205.3	213.6	126.1	85.9	237.4	234.5	142.4
Comayagua	48.9	101.2	94.5	61.1	37.0	105.0	86.7	58.9
Copán	21.7	42.8	37.2	25.3	10.2	22.9	18.4	13.3
Cortés	188.9	261.9	265.1	184.9	140.4	257.5	216.0	173.6
Choluteca	52.4	82.9	83.3	58.8	43.3	108.6	93.1	65.8
El Paraíso	25.1	48.0	44.2	29.8	19.8	52.4	46.0	31.4
Francisco Morazán	115.9	168.9	158.4	114.1	107.3	195.7	153.1	128.2
Gracias a Dios	11.9	27.4	29.8	15.7	9.1	26.5	26.0	15.1
Intibucá	10.7	22.2	21.0	13.3	8.0	23.2	21.7	13.5
Islas de la Bahía	154.5	222.0	229.8	148.2	155.3	280.1	222.0	184.7
La Paz	23.5	49.6	46.7	29.1	19.4	54.0	49.4	32.2
Lempira	7.2	15.3	14.4	9.1	3.3	9.8	9.0	5.6
Ocotepeque	13.1	25.3	23.2	15.4	6.9	17.8	15.2	10.3
Olancho	10.1	21.8	22.2	13.1	7.9	23.4	21.8	13.4
Santa Bárbara	30.4	53.5	47.1	33.5	23.9	58.5	48.9	35.6
Valle	80.7	145.4	127.1	89.5	69.3	173.1	140.2	103.7
Yoro	81.9	152.1	148.7	95.7	70.0	176.9	157.2	107.3
País	78.7	138.7	131.6	88.2	63.2	148.7	127.0	91.8

Fuente: Elaboración propia con base en Estadísticas del sida, Programa Nacional de sida., Estadísticas del sida, Bureau of Census, USA, 1998.

ra, Ocotepeque, Copán e Intibucá tienen tasas de mortalidad bajas. Pero aunque estos departamentos tengan tasas de mortalidad bajas, el sida está presente, y si no se le controla, aumentará rápidamente. Hay que recordar que si bien aún no hay cura para el sida, sí existen medios efectivos para evitar en un alto porcentaje el contagio.

### Impactos sociales

Las muertes siempre tienen un impacto social, principalmente cuando son muertes prematuras en la población relativamente joven, de ambos sexos, mucho de ellos con hijos e hijas relativamente de corta edad. Las muertes producen un aumento de los costos estatales en materia de salud pública, en la composición y productividad de la fuerza laboral además de desequilibrios familiares derivados del aumento del número de huérfanos, representando en conjunto un alto costo social que dificulta aumentar los logros en desarrollo humano.

### Costo de salud pública

Uno de los impactos que producen las personas portadoras y enfermas de sida en la sociedad, es la dedicación cada vez más elevada de fondos para tratar los pacientes que han contraído sida. Esta necesidad de aumentar los fondos para estos enfermos significa que la asignación de fondos para otros servicios, o se reduce o no se incrementa como debería.

El costo del tratamiento de cada paciente con sida fluctúa considerablemente entre los países. Ello puede deberse a varios aspectos del proceso del cuidado al paciente. Por ejemplo, número de días de consulta médica, tipo de tratamiento, la existencia de seguros que cubren el tratamiento, etc. El costo por paciente en Honduras es aparentemente más bajo que en la mayoría de los países desarrollados, e incluso de América Latina, de acuerdo con datos publicados por la Secretaría de Salud, sobre la base de diversos estudios realizados en diferentes países. Estos costos no están tipificados, y por lo tanto su comparación no es adecuada.

El costo establecido para Honduras (Secretaría de Salud, 1995) ha tenido en cuenta el costo diario de hospitalización de pacientes y el promedio de días de hospitalización por paciente. La Secretaría de Salud ha estimado que el costo por paciente en 1992 fue de US\$ 673 dólares, cifra relativamente baja con rela-

CUADRO 3.4

**Estimación del número de años ganados entre 1988 y 1997, PIB y población por departamentos**

Departamentos	Esperanza de Vida		Ganancia años de vida 1988-1997	PIB Percápita 1997	Población Total 1997
	1988	1997			
Atlántida	65.9	66.7	0.8	757.2	318,076
Colón	62.1	63.7	1.6	724.7	197,972
Comayagua	67.5	69.3	1.8	675.1	282,839
Copán	61.7	65.9	4.2	690.4	256,845
Cortés	66.1	67.6	1.5	839.5	850,720
Choluteca	63.0	65.9	2.9	601.8	348,540
El Paraíso	62.1	65.9	3.8	645.6	315,825
Francisco Morazán	68.4	69.8	1.4	877.6	1,022,499
Gracias a Dios	68.5	71.0	2.5	686.9	47,000
Intibucá	63.4	67.0	3.6	605.2	158,049
Islas de la Bahía	64.4	65.0	0.6	884.2	26,760
La Paz	63.8	67.3	3.5	742.9	135,899
Lempira	60.6	65.2	4.6	586.7	223,400
Ocotepeque	61.8	66.0	4.2	618.2	89,969
Olancho	66.2	69.5	3.3	767.5	365,070
Santa Bárbara	62.9	66.4	3.5	676.5	333,969
Valle	62.8	64.9	2.1	697.7	139,549
Yoro	63.3	65.5	2.2	611.2	415,051
País	64.7	67.1	2.4	684.5	5,528,032

Fuente: Elaboración propia con base en: CELADE/EDEN II. 1983; DGEC, Censo de Población y Vivienda 1988; FNUAP/SECPLAN, Proyecciones de Población 1995; MSP/CDC, Atlanta, ENESF 1995; Secretaría de Salud y Bureau Census, Estadísticas de SIDA, 1998.

ción a estimaciones en otros países. Para estimar los gastos totales por atención hospitalaria y médica de pacientes con sida se ha supuesto que el número de defunciones es igual al número de pacientes, ya que la persona que fallece de sida tiene que haber buscado algún tipo de asistencia hospitalaria.

El costo total anual de salud pública que se ha dedicado a pacientes con sida para Honduras ha sido estimado teniendo en cuenta el número de muertes por sida y el costo por cada paciente; se llegó a la cifra de 3.5 millones de dólares en 1999, que se elevará a 4.3 millones en 2005 (cuadro 3.5). El costo para los seis años entre 1999 a 2005 podría ascender a 27 millones de dólares, aún cuando se considera que el costo por paciente estimado es posiblemente más bajo que el real. Los departamentos que enfrentarán los gastos más altos serán Cortés, Francisco Morazán, Atlántida y Yoro.

#### *Impacto en la fuerza de trabajo*

Se ha mencionado que la epidemia de sida podría llegar a afectar la productividad de la economía de un país (Cohen, D., 1997), principalmente cuando la enfermedad se propaga en los grupos que dirigen empresas o tienen cargos muy especializados. Si se produce la muerte de algunas de estas personas, se podría llegar a pensar que se pierden años de experiencia en ciertos sectores de la economía. Sin embargo, este impacto económico es difícil de delimitar y de controlar, dado que tiene una alta connotación de azar probabilístico, afectando tanto a personas altamente especializadas como a individuos escasamente calificados. En el país los datos parecen sugerir que la incidencia es mayor en los estratos de menores ingresos.

Por otra parte, la epidemia del sida tiene también un impacto sobre los ahorros familiares y nacionales, ya que la persona afectada por la enfermedad necesita realizar gastos que son generalmente onerosos, agotando rápidamente los ahorros familiares en las clases medias y bajas de la sociedad. Si bien no hay estimaciones del monto de ahorros que se utilizan para pagar estos gastos, no hay duda que en sectores de bajos ingresos, los efímeros ahorros familiares desaparecen rápidamente. Si la persona afectada es una persona adulta y principal aporte al ingreso familiar, una vez que ella muere no sólo priva al resto de la familia de su ingreso, sino además de los ahorros que existían y que se han gastado en la enfermedad. La defunción puede producir situaciones económicas difíciles para los miembros familiares sobrevivientes.

También se ha mencionado que la muerte prematura por sida, de una persona económicamente activa, se puede interpretar como una pérdida de ingresos futuros que se pierden por causa de la muerte (Cohen, D., 1997). Las estimaciones de los ingresos futuros perdidos encierran supuestos que pueden darse o no en ciertas poblaciones, resultando interesante para acercarse a una realidad, realizar los cálculos para el caso de Honduras. En 1995, la Secretaría de Salud estimó con base en datos relativos a las ciudades de San Pedro Sula y de Tegucigalpa que el valor real actualizado de los ingresos futuros que se dejan de percibir por cada muerte por sida era de Lps. 36,786 en 1992, equivalentes a US\$ 6,454 dólares, de acuerdo con el cambio monetario existente en ese año.

CUADRO 3.5

#### **Estimación del costo de salud pública que implican las muertes por sida, por departamento y años**

Departamentos	Número de muertes por sida		Costo en miles de US\$	
	1999	2005	1999	2005
Atlántida	558	737	376.7	497.7
Colón	275	382	185.5	257.8
Comayagua	184	201	124.2	135.8
Copán	68	40	46.1	27.0
Cortés	1,723	1,917	1,162.8	1,294.1
Choluteca	219	282	147.9	190.4
El Paraíso	102	127	69.0	85.8
Francisco Morazán	1,255	1,596	847.0	1,077.2
Gracias a Dios	8	9	5.4	6.2
Intibucá	23	28	15.5	19.1
Islas de la Bahía	40	55	27.3	36.9
La Paz	43	53	28.7	35.8
Lempira	22	17	15.0	11.4
Ocotepeque	15	12	10.0	7.9
Olancho	52	63	35.0	42.7
Santa Bárbara	117	141	79.1	95.0
Valle	132	173	89.3	116.7
Yoro	431	567	290.7	382.5
País	5,267	6,400	3,555.2	4,320.0

*Fuente:* Elaboración propia con base en: Ministerio de Salud, USAID, Impacto Socioeconómico en Tegucigalpa y San Pedro Sula, 1995 y Programa del sida y Bureau Of Census, USA, Estadísticas de sida, 1998.

Considerando las muertes de sida sólo en las edades de 15 a 64 años, y suponiendo que ellas dejarían de percibir la cifra mencionada, se deduce que en 1999, las familias correspondientes al total de personas que mueren de sida dejarían de percibir en el futuro alrededor de casi 29 millones de dólares (cuadro 3.6). Las pérdidas de este tipo acumuladas durante los seis años del período 1999-2005, podrían llegar a 140 millones de dólares.

Los cálculos anteriores podrían sobrestimar el costo de cada muerte de sida; por eso se presenta otra estimación un poco más conservadora sobre la base del producto interno bruto (PIB). Sobre la base del PIB de 1997 y supuestos del posible crecimiento futuro, se hicieron estimaciones del PIB para 1999 y 2005. El paso siguiente fue estimar el PIB per cápita, considerando sólo la población en edades laborales de 15 a 64 años, y multiplicar este per cápita por las muertes de sida en las edades de 15 a 64 años estimadas para 1999 y 2005 (cuadro 3.7).

El costo anual de dejar de producir por la muerte de sida representa para la producción un total de casi 6 y 8 millones de dólares en 1999 y 2005 respectivamente. Estos costos anuales representan un total de unos 40 millones de dólares durante los próximos seis años.

*Aumento del número de huérfanos*

Otro impacto que tiene la epidemia del sida sobre la sociedad es incrementar el número de huérfanos menores de edad. Las consecuencias de la pérdida de uno de los padres son en la mayoría de los casos devastadoras para los hijos sobrevivientes. Desde un punto de vista económico se produce una reducción del ingreso familiar sustancial, que en la mayoría de los casos causa una educación inadecuada de los hijos. Pero posiblemente sea aún peor el impacto psicológico que produce en los niños la pérdida de la madre o padre; mucho peor de ambos. Es probable que en las familias cuyo padre o madre mueren de sida, el esposo o esposa también tenga la infección y termine también muriendo, dejando a los hijos completamente desamparados.

Las estimaciones que se hacen del número de huérfanos producido por las muertes del sida se refieren solamente a huérfanos de madre, cuya edad al morir es de 15 a 49 años. Además se consideran solamente aquellos huérfanos que en el año de la estimación tenía menos de 15 años de edad. Las estimaciones son más bien conservadoras, ya que se toman solamente las madres que mueren dentro de la edad de 15 a 49 años, aunque también pueden morir madres de más edad con niños menores de 15 años. Sin embargo, en el grupo de 15 a 49 años ocurren alrededor del 80 por ciento de las muertes femeninas por sida.

Utilizando las proyecciones de población realizadas para este estudio y las muertes de sida estimadas, se obtuvo el número de huérfanos que se producirían cada año como consecuencia de la muerte de mujeres de 15 a 49 años de edad, para

CUADRO 3.6

**Estimación de los ingresos futuros y perdidos por muertes de sida en las edades de 15-64 años, 1999 y 2005**

Departamentos	Número de muertes por sida			Costo en miles de US\$		
	1999	2005	1999-2005	1999	2005	1999-2005
Atlántida	471	650	2,404	3,039	4,193	15,516
Colón	232	336	1,218	1,497	2,172	7,884
Comayagua	155	177	715	1,002	1,144	4,617
Copán	58	35	202	372	227	1,304
Cortés	1,454	1,689	6,762	9,382	10,902	43,640
Choluteca	185	249	930	1,193	1,604	6,005
El Paraíso	86	112	426	556	723	2,747
Francisco Morazán	1,059	1,406	5,292	6,835	9,075	34,154
Gracias a Dios	7	8	32	43	52	206
Intibucá	19	25	95	125	161	615
Islas de la Bahía	34	48	177	221	311	1,140
La Paz	36	47	177	232	302	1,145
Lempira	19	15	73	121	96	470
Ocotepeque	13	10	49	81	67	319
Olancho	44	56	214	283	359	1,379
Santa Bárbara	99	124	479	638	800	3,091
Valle	112	152	566	720	983	3,655
Yoro	363	499	1,851	2,345	3,223	11,946
Pais	4,446	5,638	21,662	28,685	36,394	139,833

*Fuente:* Elaboración propia con base en: Ministerio de Salud, USAID, Impacto Socioeconómico en Tegucigalpa y San Pedro Sula, 1995 y Programa Nacional de sida y Bureau of Census, USA, Estadísticas del sida, 1998

*Nota:* Estimación hecha sobre la base de ingresos futuros perdidos de US\$ 6,454. Secretaría de Salud

CUADRO 3.7

**Estimación de la pérdida productiva anual como consecuencia de las muertes por sida, 1999 y 2005**

Año	Cociente PIN/población 15-64	Muertes anuales por sida edades 15-64	Pérdida productiva anual, miles de US\$
1999	1,339	4,445	5,949
2005	1,382	5,639	7,791

*Nota:* PIN es el Producto Interno Nacional. La estimación tuvo en cuenta el PIN de 1997 y las estimaciones de crecimiento del mismo hechas por PNUD.

1990, 1995, 2000 y 2005. Para los cuatro años mencionados se han hecho estimaciones anuales, y lo que se necesita es la estimación de huérfanos totales de menores de 15 años para cada año. El número de huérfanos acumulados y menores de 15 años se proyectó para los años 2000 y 2005. Además, se tuvo en consideración la mortalidad de los huérfanos no sólo por sida, sino además por otras causas, a efectos de estimar la sobrevivencia de los huérfanos hasta los años 2000 y 2005 (para detalles, ver nota técnica 2). También se estimó el número de huérfanos de madres que no habían muerto por causa del sida.

Los resultados muestran un aumento enorme del número de huérfanos por la mortalidad materna por sida en el país (cuadro 3.8). Se espera que del total de 50 y 59 mil huérfanos en los años 2000 y 2005 respectivamente, el 24 y 29 por ciento de ellos serán consecuencia de la epidemia del sida. En simples palabras, uno de cada cuatro huérfanos se debe a esta enfermedad.

Este problema del aumento del número de huérfanos podría tener consecuencias futuras graves. Todos los huérfanos enfrentan la muerte de alguno de sus padres, pero en el caso de VIH, la probabilidad de que ambos padres mueran es alta; esto es, los huérfanos producidos por la epidemia de sida están en general más desamparados que el resto de los huérfanos. Entre las clases pobres, esto también significa muchas veces la desagregación de los hermanos y hermanas, y por lo

CUADRO 3.8

**Estimación del número de huérfanos en Honduras, 2000 y 2005**

	Huérfanos		%	
	2000	2005	2000	2005
Huérfanos de madres muertas por sida	11,938	16,788	23.9	28.5
Huérfanos de madres muertas sin sida	37,946	42,141	76.1	71.5
Total	49,884	58,929	100.0	100.0

Fuente: Programa Nacional de Estadísticas y Bureau of Census, USA Estadísticas del SIDA, 1998.

consiguiente la ruptura completa de la familia. Las consecuencias de estas condiciones familiares que enfrentan los huérfanos es una inadecuada inserción social agravada por un deterioro del estatus económico. Ambos factores disminuyen las oportunidades de desarrollo tanto de los niños como del país.

**Perspectivas**

El riesgo que representa la epidemia de sida para la sociedad está adquiriendo dimensiones que deben ser considera-

das en la reflexión y acción de la ciudadanía, así como en la planificación del gobierno. Se ha visto que la epidemia se ha propagado a todo el país, y que no se concentra sólo en los departamentos de Cortés y Francisco Morazán, sino también en otros departamentos donde ha alcanzado niveles de mortalidad por sida tan altos como los dos departamentos mencionados.

El comportamiento de la esperanza de vida al nacer, la dimensión del logro en salud que mide el índice de desarrollo humano, según la mortalidad producida por sida, muestra el impacto negativo de una década de epidemia en los departamentos de Islas de la Bahía, Atlántida, Francisco Morazán, Cortés, Colón y Comayagua (cuadro 3.9).

Los efectos de la epidemia del sida sobre algunos de los aspectos económicos considerados, indica que el costo nacional resultante por la epidemia no suma cientos de miles de dólares, sino millones de dólares. El costo se ha elevado ya a cifras que indican un problema grave, que requiere acciones inmediatas para evitar que siga creciendo sin control.

Hasta el presente, después de unos 15 años de investigaciones para encontrar cura al sida, todavía no se dispone de medicamentos que terminen con la enfermedad; solamente se ha logrado retardar la aparición de los síntomas en los pacientes después del contagio. No obstante, los planificadores sociales de algunos países parecen haber olvidado que, si bien no existe cura para el sida, sí hay forma de evitarlo. Indudablemente, urgen campañas masivas y comunales que expliquen a la población cómo pueden evitar el sida, sus formas de contagio y sus modos de prevención. Es muy probable que el costo de este tipo de campañas para prevenir el sida sea menor que el costo económico y social que enfrenta el país debido a las muertes causadas por esta enfermedad.

CUADRO 3.9

**Estimación de la esperanza de vida al nacer con efecto sida, 1988-2002**

	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	Ganancia en años de vida 1988-1998	1999	2000	2001	2002	Ganancia en años de vida 1988-2002
	Atlántida	65.8	65.9	66.0	66.1	66.2	66.3	66.4	66.5	66.6	66.7	66.8	0.9	66.9	66.9	67.0	67.1
Colón	62.1	62.2	62.4	62.6	62.8	63.0	63.1	63.3	63.5	63.7	63.9	1.8	64.0	64.2	64.4	64.6	2.5
Comayagua	67.5	67.7	67.9	68.1	68.3	68.5	68.7	68.9	69.1	69.3	69.5	1.9	69.6	69.8	70.0	70.2	2.6
Copán	61.7	62.2	62.7	63.1	63.6	64.1	64.5	65.0	65.4	65.9	66.3	4.6	66.8	67.2	67.6	68.0	6.3
Cortés	66.1	66.3	66.5	66.6	66.8	67.0	67.1	67.3	67.5	67.6	67.8	1.7	68.0	68.1	68.3	68.4	2.3
Choluteca	63.0	63.4	63.7	64.0	64.3	64.7	65.0	65.3	65.6	65.9	66.2	3.2	66.5	66.8	67.1	67.4	4.4
El Paraíso	62.1	62.5	63.0	63.4	63.8	64.2	64.7	65.1	65.5	65.9	66.3	4.2	66.7	67.1	67.4	67.8	5.7
Francisco Morazán	68.4	68.5	68.7	68.9	69.0	69.2	69.3	69.5	69.7	69.8	70.0	1.6	70.1	70.3	70.4	70.6	2.2
Gracias a Dios	68.5	68.8	69.1	69.3	69.6	69.9	70.2	70.4	70.7	71.0	71.2	2.7	71.5	71.7	72.0	72.2	3.7
Intibucá	63.4	63.8	64.2	64.6	65.0	65.4	65.8	66.2	66.6	67.0	67.4	3.9	67.7	68.1	68.5	68.8	5.4
Islas de la Bahía	64.4	64.5	64.6	64.6	64.7	64.8	64.8	64.9	65.0	65.0	65.1	0.7	65.2	65.2	65.3	65.4	0.9
La Paz	63.8	64.2	64.6	65.0	65.4	65.8	66.2	66.5	66.9	67.3	67.7	3.8	68.0	68.4	68.7	69.1	5.2
Lempira	60.6	61.1	61.6	62.1	62.7	63.2	63.7	64.2	64.7	65.2	65.7	5.1	66.1	66.6	67.1	67.5	7.0
Ocotepeque	61.8	62.3	62.8	63.2	63.7	64.2	64.7	65.1	65.6	66.0	66.5	4.7	66.9	67.4	67.8	68.2	6.4
Olancho	66.2	66.6	67.0	67.4	67.7	68.1	68.5	68.8	69.2	69.5	69.9	3.7	70.2	70.6	70.9	71.2	5.0
Santa Bárbara	62.9	63.3	63.7	64.1	64.5	64.9	65.3	65.7	66.1	66.4	66.8	3.9	67.2	67.5	67.9	68.3	5.4
Valle	62.8	63.0	63.2	63.5	63.7	64.0	64.2	64.4	64.7	64.9	65.1	2.4	65.4	65.6	65.8	66.0	3.3
Yoro	63.3	63.5	63.8	64.0	64.3	64.5	64.8	65.0	65.3	65.5	65.7	2.5	66.0	66.2	66.5	66.7	3.4
País	64.7	65.0	65.3	65.5	65.8	66.1	66.3	66.6	66.9	67.1	67.4	2.6	67.6	67.9	68.1	68.4	3.6

Fuente: Elaboración propia con base en CELADE/ EDEN II. 1983; DGEC. Censo de Población y Vivienda 1988. FNUAP/SECPLAN. Proyecciones de Población 1996; M.S.P/CDC, Atlanta, ENESF 1995/96; Secretaría de Salud/Bureau of Census, USA, Estadísticas de SIDA, 1998 y Ministerio de Gobernación. Informe sobre muertes, desaparecidos y damnificados del huracán Mitch.

## Las inseguridades más sentidas de la gente

Los estudios cualitativos de percepciones, basados en entrevistas individuales, grupales y de jóvenes menores de 25 años, permitieron identificar, tres meses después del huracán Mitch, las inseguridades más sentidas de la gente. Los resultados muestran que sus prioridades estaban fuertemente dirigidas a vivienda, empleo y educación.

En este capítulo se analizan, en el marco del desarrollo humano sostenible, las oportunidades y los desafíos que plantea el acceso a esos tres elementos básicos para la seguridad humana, así como el problema de la deuda externa, cuya «ausencia» es total en el discurso de los ciudadanos, en los municipios estudiados.

### La vivienda

Debido a que la vivienda es un factor básico para el desarrollo, la seguridad y la dinamización de la economía, el acceso a ella es vital para toda la población. De allí que se hace imprescindible la democratización de los recursos, especialmente para que las familias de menos ingresos puedan adquirirla.

La vivienda alcanza dimensiones potencializadas, que involucran a las personas individualmente y a la sociedad en su conjunto, al cumplir funciones fundamentales como son la integración, la protección, el descanso y la seguridad de la familia. El no poder satisfacer esta necesidad, afecta la capacidad productiva de las personas y su desenvolvimiento dentro de la sociedad.

Las acciones encaminadas a proveer de vivienda a quienes no cuentan con los medios para lograrlo conlleva efectos inmediatos en la integración social, específicamente en la estabilización de los núcleos familiares y en la consolidación de tejidos sociales sólidos, bases de un firme proceso de desarrollo sostenible.

En la Conferencia Mundial sobre Vivienda realizada en junio de 1996, en la ciudad de Estambul, se elaboró el Plan de Acción Mundial, que contiene las directrices para la creación de «asentamientos humanos sostenibles durante el siglo XXI» que tengan en cuenta la relación con el medio ambiente, los derechos humanos, el desarrollo social, los derechos de la mujer, la población y otros temas anexos.

Esta Conferencia se caracterizó por haberles dado una voz a los representantes de la sociedad civil, al permitirles participar, a través de un comité propio, como asociados plenos, aunque sin derecho a voto. Esto contribuyó a estimular el establecimiento de asociaciones entre los gobiernos nacionales, gobiernos locales, instituciones públicas, organizaciones del sector privado, la juventud, las mujeres y las ONG para promover soluciones comunes a sus problemas urbanos.

#### RECUADRO 4.1

##### Conferencia Mundial sobre Vivienda Declaración de Estambul

Compromisos para garantizar viviendas adecuadas para todos y asentamientos humanos sostenibles:

- Velar por la seguridad jurídica de la tenencia y la igualdad de acceso a la tierra de todas las personas.
- Promover el acceso de todos a agua potable y a saneamiento adecuado.
- Promover un amplio acceso a financiamiento para vivienda adecuada.
- Implementar medidas de accesibilidad para personas discapacitadas.
- Aumentar la oferta de viviendas asequibles.

Problemas estructurales: Acuerdos sobre prioridades de intervención multisectorial

- Las personas sin hogar.
- El desempleo.
- La falta de infraestructura y servicios básicos.
- Pautas de consumo y producción insostenibles.
- Cambios demográficos insostenibles.
- La intensificación de la inseguridad y de la violencia.
- El aumento de la vulnerabilidad frente al desastre.

*Fuente:* Hábitat, Conferencia Mundial, junio de 1996. Estambul, Turquía. La vivienda y el desarrollo humano.

Se acordó allí que el acceso a la vivienda es un derecho, que los gobiernos están obligados a ofrecer facilidades para que los habitantes así como contribuir a mejorar los hogares y los vecindarios (recuadro 4.1).

Si ampliamos nuestro concepto de vivienda al de hábitat, que va más allá de la casa donde habita la familia e incluye los servicios y la infraestructura

social complementaria (agua, luz, transporte, centros de deportes de salud, educativos, guarderías), el grado de insatisfacción de la necesidad básica de hábitat es aún mayor para los pobres. Esto denota, entre otros problemas, una insuficiente focalización y eficiencia de las políticas de gasto social.

Esta «calidad física de la vida» influye en el grado de productividad de los habitantes en edad de trabajar, así como en la futura fuerza de trabajo, lo cual incide de forma directa en el desarrollo humano.

La dificultad de mantener y mejorar la calidad de vida muestra una tendencia creciente, lo que ha producido, a nivel mundial, que un gran número de personas migren porque ven en la ciudad oportunidades de ganar más dinero y vivir mejor. En la mayoría de las naciones en desarrollo, el medio al que más recurren esos inmigrantes para contar con vivienda es el de establecerse en asentamientos precarios, al margen de la ley y de la planificación y, por lo tanto bajo la permanente amenaza del desalojo, sin infraestructura y servicios adecuados (Orville F. y Grimes, Jr. 1978)

Hablar de una vivienda digna en los sectores marginales no implica que esta satisfaga totalmente los anhelos de sus habitantes, sino que responda a una situación familiar real, en un determinado momento, aunque entendiendo esta situación en forma dinámica, o sea que cambia con el tiempo. Una estrategia política clara en este sector favorece a trabajadores, empresarios y grupos de menor ingreso, al tener un efecto multiplicador en la economía y generar empleos directos e indirectos.

### ***Problemáticas desencadenadas a partir de la tragedia***

El paso del huracán Mitch ha puesto al desnudo la situación de pobreza -falta de expectativa y de oportunidades en general, y de ingresos y de vivienda, en particular- en que ya vivían las familias en las zonas rurales y urbano-marginales, y ha acentuado sus carencias.

Se puede identificar dos momentos en cuanto a las relaciones entre la catástrofe y los problemas de vivienda:

- En los días en que el huracán asola el territorio hondureño, se ve claramente la fragilidad, debido a la falta de planificación urbana de los asentamientos humanos, lo cual se deriva, principalmente, de la equivocada dinámica de crecimiento de las ciudades, así como de la ausencia de una oferta de programas y proyectos habitacionales para los sectores más necesitados.
- Cuando el desastre se ha producido, se pone de manifiesto la falta de experiencia y dinamismo del sector de la economía que se ocupa de la vivienda, pues por arrastrar un estancamiento estructural y una débil capacidad de ejecución, no ha logrado ofrecer una respuesta adecuada y no ha conseguido integrarse, junto al gobierno central y las municipalidades, dentro de una estrategia coherente y efectiva (ver recuadro 4.2).

## RECUADRO 4.2

### **Marco institucional del sector vivienda**

La reestructuración del sector se inicia en 1990, con la aprobación de la ley que crea el Fondo Social para la Vivienda (FOSOVI), el cual posee atribuciones para formular políticas, asignar recursos y establecer normas técnicas para la construcción de viviendas, y el Consejo Nacional para la Vivienda como órgano superior de administración y formulación de políticas, en un intento por establecer una instancia para la participación de todos los actores.

En la práctica, no obstante, el Consejo no ha podido ejercer un liderazgo institucional en el sector y se ha limitado a la ejecución y coordinación de programas como son el Programa de Mejoramiento Urbano (PRIMHUR), el Programa de Vivienda Mínima Rural (PVMR) y el Programa de Legalización de Lotes (PROLOTE).

En 1996, mediante el Decreto del Poder Legislativo 218-96<sup>1</sup>, el cual reforma, entre otros, el artículo 29 de la Ley de la Administración Pública, contenido en el Decreto No.146-86, del 27 de octubre de 1986, se entrega a la Secretaría de Obras Públicas, Transporte y Vivienda (SOPTRAVI) las responsabilidades «... concernientes a la formulación, coordinación, ejecución y evaluación de políticas relacionadas con la vivienda, las obras de infraestructura pública, el sistema vial, urbanístico y de transporte...». Adicionalmente, en 1997 se crea el Fondo Nacional para la Producción y la Vivienda (FONAPROVI), entre cuyas funciones está la de contribuir al financiamiento de programas habitacionales.

En diciembre de 1998, por Decreto Ejecutivo<sup>2</sup> 027-98 el Presidente de la República en Consejo de Ministros, decide «... crear la Unidad de Programas y Proyectos de Vivienda como una dependencia de SOPTRAVI, adscrita a la Subsecretaría de Obras Públicas y Vivienda, sumándole a las funciones ya asignadas a esta Secretaría las de coordinar y evaluar la ejecución de los programas y proyectos de vivienda que desarrolle el Gobierno de Honduras con fondos nacionales o externos; así mismo ejecutar los programas y proyectos que se le asignen».

Finalmente, en enero de 1999, se envía para su trámite legislativo la iniciativa de ley destinada a crear la Subsecretaría de Vivienda y Asentamientos Humanos<sup>3</sup>, que será responsable de la formulación, coordinación, ejecución y evaluación de las políticas. En este proyecto se propone la creación de la Dirección General de Vivienda, adscrita a la mencionada Subsecretaría.

Fuente: Gobierno de Honduras, Decreto Legislativo No. 218.96; Decreto Ejecutivo No. 027.98; Anteproyecto de Vivienda y Asentamientos Humanos, 1999.



Lo anterior se une, en una relación perversa, a la falta de propuestas tecnológicas apropiadas, con relación a métodos de construcción y al uso de sistemas amigables de producción de energía y al hecho de que las entidades y organizaciones donantes se caracterizan por tener una oferta de soluciones técnicas predefinidas, las que en algunos casos no corresponden a los requerimientos de las áreas geográficas específicas.

El déficit acumulado antes del Mitch era de aproximadamente 700,000 viviendas: 167,370 de tipo cuantitativo y 532,630 cualitativo; el 37% en el área urbana y en 63% en la rural. El porcentaje de viviendas improvisadas era de un 6,7% y un 55.3% presentaba deficiencias en su estructura.

Esta situación constituía ya un gran desafío antes del huracán. Después, las evaluaciones preliminares han señalado que éste afectó la vivienda de aproximadamente 661,760 personas (82,720 familias). De éstas, cerca de 265,760 han sido evacuadas a alojamientos temporales y 396,000 han quedado en condiciones de damnificados. Se estima, en términos de emergencia, que es necesario edificar cerca de 33,220 soluciones habitacionales nuevas y rehabilitar 49,500 casas<sup>4</sup>.

Este contexto de pérdida parcial o total de viviendas ha provocado graves efectos en la calidad de vida de los habitantes, en todos los aspectos: social, económico, político-cultural, seguridad y gobernabilidad.

En el Cuadro 4.1 se puede apreciar que la falta de vivienda es un problema para más de 200 mil familias, mientras casi 600 mil viven en casas que necesitan reparaciones y mejoras. Este desafío se analiza con más detalle al final de este capítulo.

### ***Políticas y ofertas del gobierno para atender el desastre***

En respuesta a los daños producidos y en la perspectiva de sentar las bases para la recuperación a mediano y largo plazo, el gobierno definió las siguientes prioridades:

- Asistencia de emergencia en salud y previsión de epidemias.
- Restauración de la infraestructura dañada.
- Facilitar la entrega de alimentos a los asentamientos humanos aislados y a las personas desplazadas por el desastre.
- Renegociación de las deudas del país de cara a las necesidades financieras de la emergencia y de la reconstrucción.
- Asignación del quinto nivel de prioridad a la vivienda, puesto que la rehabilitación y construcción de viviendas es un proceso largo, propio del período de reconstrucción. En el estudio de campo rea-

Cuadro 4.1

### **Déficit del sector vivienda**

<b>Déficit</b>	<b>Cuantitativos</b>	<b>Cualitativos</b>	<b>Total</b>
Acumulado pre-mitch	167,370	532,630	700,000
Causa Mitch	33,220	16,500	49,720
<b>País</b>	<b>200,590</b>	<b>549,130</b>	<b>749,720</b>

Fuente: Proyecto PNUD/Hon-95-006; Gobierno de Honduras/Banco Mundial, noviembre 1998.

lizado para este informe, (ver nota técnica 3), las personas calificaron el problema de vivienda como su primera prioridad.

En la segunda quincena del mes de noviembre de 1998 el Poder Ejecutivo conformó el Gabinete de la Reconstrucción, con el objetivo de definir prioridades de acción y orientar los esfuerzos de reconstrucción. En este contexto, en el mes de diciembre de 1998 el FOSOFI realiza un esfuerzo tendiente a la definición de un Plan de Emergencia para atender, tanto los problemas más urgentes como aquellos correspondientes al objetivo de «sentar las bases para un programa sostenido de construcción y mejoramiento de la vivienda».

### ***Las Comunidades Habitacionales Temporales (CHAT)***

Son soluciones habitacionales temporales que responden, en primer lugar, a la necesidad urgente de desocupar las escuelas utilizadas como albergues para poder dar inicio al período escolar y, en segundo lugar, a la reubicación de las familias a las cuales les es imposible retornar a los lugares donde habitaban antes del Mitch, al mismo tiempo que se les posibilita mejorar un poco, como damnificados, sus condiciones de vida.

Las CHAT han sido construidas pensando en una utilidad práctica para un período mínimo de 6 a 13 meses. Sin embargo, aunque la experiencia de otros países muestra que un alto porcentaje de estas soluciones temporales se ha transformado en definitivas, se espera que las políticas económicas que se están implementando, unidas al flujo de capitales frescos, logre una reactivación de la economía, unos incrementos salariales y una oferta habitacional que reviertan esa tendencia.

La estrategia de reubicación ha estado condicionada por la disponibilidad de tierra. En Tegucigalpa no se ha contado con terrenos disponibles por lo que las familias han sido reubicadas en algunos

aportados, a manera de préstamo, por el Instituto de Jubilaciones y Pensiones de Empleados Públicos (INJUPEMP). En las otras ciudades, las familias han sido reubicadas en casas de construcción temporal, pero en terrenos aportados, con carácter permanente, por los gobiernos locales, lo cual ha posibilitado un avance cualitativo en su calidad de vida, acceso a la propiedad de la tierra y la posibilidad a corto plazo de soluciones definitivas.

En Tegucigalpa, la primera ciudad en donde se construyeron las CHATS, se crearon en total 55 soluciones temporales que albergan a 1.280 familias, lo cual representa un ejemplo de esfuerzos coordinados entre diferentes entidades del gobierno central (ENEE, SANAA, INJUPEMP y FHIS), la municipalidad y diferentes agencias del sistema de las Naciones Unidas (OIM, OPS, PMA, UNICEF y PNUD); en las otras ciudades la construcción se está realizando a través de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), con el financiamiento de AID. (Cuadro 4.2).

## La oferta

El gobierno de Honduras, las agencias de cooperación bilateral y multilateral y las organizaciones no gubernamentales nacionales e internacionales están conscientes de que las necesidades producidas por el huracán Mitch requieren de una respuesta amplia y urgente que apoye la reconstrucción y transformación de los asentamientos y las viviendas. De allí que se haya tomado medidas para aportar recursos adicionales y contribuir a ejecutar los proyectos.

En este sentido, el gobierno, a la fecha, ha gestionado para el sector vivienda recursos por un monto de 37.2 millones de dólares en donaciones y de 16.9 millones en préstamos. Las donaciones (US\$ 18 millones de Estados Unidos, US\$ 3.3 millones de Suecia y US\$ 15 millones de Alemania van dirigidas a los siguientes programas:

- Programa de autoconstrucción de viviendas, cuya implementación representa 38.000 viviendas nuevas para un período de tres años. Estas beneficiarán a un total aproximado de 210 mil personas. La ejecución de los proyectos está siendo realizada por organizaciones no gubernamentales bastante consolidadas en el país y estrechamente vinculadas con fondos de la cooperación internacional como la Cruz Roja o instituciones religiosas como Cáritas. Además, la importancia del área de la vivienda ha estimulado que también participen nuevas ONG y que otras tradicionalmente ocupadas en otros campos hayan decidido trabajar también en ella.
- El gobierno aporta la instalación de servicios básicos y las municipalidades los terrenos, con excepción de Tegucigalpa. Como se puede apreciar en el cuadro 4.3, el 60% de beneficiarios se concentran en Cortés (36.6%) y Francisco Morazán (23.3%), lo que refleja una gran disparidad espacial en la asignación de los recursos. Los programas de Vivienda Mínima Rural se concentran en los departamentos de Colón, Cortés, Atlántida, Olancho y Yoro. No obstante, su cobertura es «mínima» (766 familias). Más amplia es la oferta del Programa Integral de Mejoramiento Habitacional Urbano que cubre 8.000 unidades habitacionales en Cortés, Atlántida y Francisco Morazán.
- Fondo de Subsidio para la Rehabilitación y Construcción de Viviendas. El gobierno ha canalizado recursos provenientes del BID, por un monto de tres millones de dólares, que constituyen una primera fase en la constitución de un «fondo complementario a la vivienda» de aproximadamente US\$ 10 millones dirigido a entregar subsidios para la compra de lotes, la construcción de infraestructura mínima y apoyo al reordenamiento del sector vivienda.

CUADRO 4.2

### Cantidad y tipos de soluciones habitacionales temporales por ciudad

Lugar	No. de Familias	Características	No. de Galeras
Teg. (El Molino I)	456	Galeras	20
Teg. (El Molino II)	182	Galeras	11
Teg. (El Trébol I)	409	Galeras	24
Teg. (El Trébol II)*	306	Galeras	16
<i>Subtotal</i>	1,353		
Choluteca	1,200	Unifamiliares	1,200
Ceiba	174	Cuatrimódulos	40
Sonaguera	317	Unifamiliares	317
Cofradía	660	Galeras	22
Gran Vía (Cortés)	90	Galeras	3
Progreso	478	Unifamiliares	17
Tocoa	162	Galeras	7
Baracoa (Cortés)	94	Galeras	2
Nueva Masicales			
Ilanga, Trujillo	135	Galeras	5
<i>Subtotal</i>	3,310		1,684

Fuente: OIM, Informe de avance, septiembre, 1999.

CUADRO 4.3

**Número de viviendas y población beneficiaria según departamentos**

Departamento	No. de proyectos	No. de viviendas	% de viviendas	Población beneficiaria 1/	% de población beneficiaria
Atlántida	5	2,226	5.8	12,243	5.9
Colón	31	4,047	10.6	22,259	10.6
Comayagua	19	1,341	3.5	7,376	3.5
Copán	10	750	2.0	4,125	2.0
Cortés	43	13,897	36.4	76,434	36.5
Choluteca	6	259	0.7	1,425	0.7
El Paraiso	8	638	1.7	3,509	1.7
Francisco Morazán	27	8,875	23.3	48,813	23.3
Intibucá	1	17	0.0	94	0.0
La Paz	1	57	0.1	314	0.2
Lempira	5	240	0.6	1,320	0.6
Ocotepeque	2	52	0.1	286	0.1
Olancho	14	444	1.2	2,442	1.2
Santa Bárbara	24	1,654	4.3	9,097	4.3
Valle	8	417	1.1	2,294	1.1
Yoro	29	1,655	4.3	9,103	4.4
Zona Noroccidental	7	1,600	4.2	8,000	3.8
<b>Totales</b>	<b>240</b>	<b>38,169</b>	<b>100.0</b>	<b>209,134</b>	<b>100.0</b>

Fuente: Preparado con base en información de SETCO, al mes de agosto de 1999.

1/ Población estimada

El cuadro 4.4 muestra que, a junio de 1999, FONAPROVI ha aprobado, por un monto equivalente a US\$5.1 millones, 847 préstamos, de los cuales un 43% es para construcción de viviendas, un 21% para adquisición de terrenos (lotes urbanizados) y un 36% para mejoramiento habitacional.

Los fondos de pensiones, como el del Instituto de Previsión Magisterial<sup>5</sup> (INPREMA), han estado entregando un promedio aproximado de 700 préstamos para vivienda por año. Cada crédito requiere de un ingreso familiar de Lps. 3,500, el monto asignado asciende a un máximo de Lps. 250,000, tiene una tasa promedio de interés del 10% anual, y un plazo máximo de pago de 25 años.

Para atender las necesidades derivadas del Mitch, en el departamento de Francisco Morazán se entregarán dos proyectos durante el segundo semestre de 1999, de 868 y 1,088 viviendas, respectivamente. Se estima que las solicitudes de préstamos a raíz del Mitch han aumentado en un 20%, pero no se cuenta con los recursos para atenderlas, por lo cual la institución se concentrará, a partir del año 2000, en la entrega de préstamos para soluciones individuales.

CUADRO 4.4

**Origen de préstamos aprobados de enero a junio 1999  
(Valores en miles de US\$)**

Origen	No. de préstamos	Aprobado
<b>a) Programas Fondos Propios</b>		
Vivienda	62	918.9
Terrenos	61	298.4
Mejoras	189	682.0
<b>Subtotal</b>	<b>312</b>	<b>1,899.3</b>
<b>b) Programa Fondos Rep. de China</b>		
Vivienda	298	2,710
Terrenos	120	253
Mejoras	117	235
<b>Subtotal</b>	<b>535</b>	<b>3,198</b>
<b>Total General</b>	<b>847</b>	<b>5,097</b>

Fuente: Fuente Nacional para la Producción y la Vivienda (1 US\$ = 14.37 Lps.)

Las instituciones privadas para el financiamiento de la vivienda, que estaban en la Cámara Hondureña de Asociaciones de Ahorro, se han constituido, a partir de 1999, en la Cámara de Instituciones de Financiamiento Institucional (CADEIFIN). Esta se dedica principalmente al financiamiento, en pequeña escala, para compradores individuales, mediante fondos de inversión a una tasa de interés de alrededor del 32%, lo que encarece la oferta de una manera excluyente.

En general se aprecia una enorme demanda de vivienda por parte de familias que no generan o no disponen de ingresos suficientes para cumplir los requisitos de la oferta, la cual, por su parte, carece de agresividad y creatividad innovadora para estimular la reactivación del mercado habitacional.

La participación de instituciones como el Consejo Hondureño de Ciencia y Tecnología (ver recuadro 4.3) y las universidades y los colegios profesionales relacionados con el sector, podrían, como responsables de la investigación y el desarrollo tecnológico, en asociación con el Estado y las entidades privadas, darle una lógica de conjunto planificada y sostenible a la enorme oferta actual.

Un esfuerzo común dirigido hacia la integración de un Centro de Investigación para la Vivienda, con el fin de realizar estudios creativos adecuados a la realidad del país (un 74% de población con una capacidad de demanda casi nula debido a un ingreso familiar igual o menor a Lps 5.000, equivalente a US\$ 350 mensuales) (gráfico 4.1), podría favorecer la eficacia del gasto.

#### RECUADRO 4.3

#### COHCIT

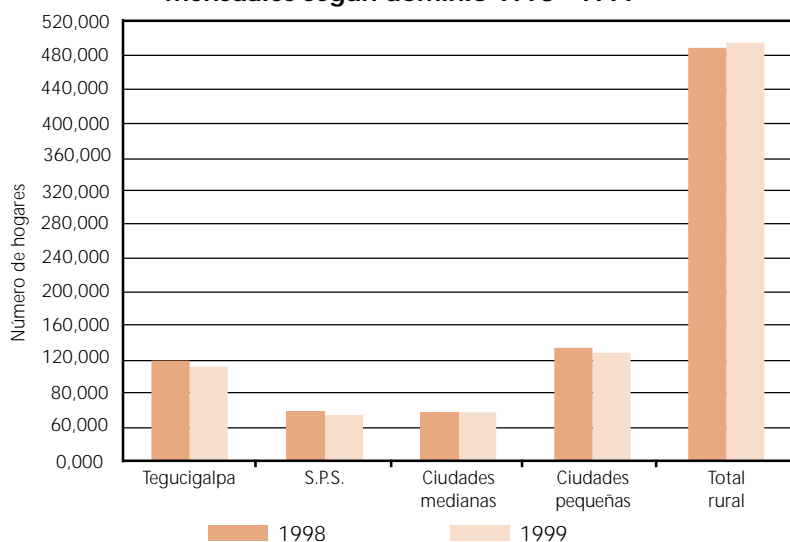
El Consejo Hondureño de Ciencia y Tecnología (COHCIT) ha llevado a cabo acciones orientadas a contribuir al proceso de reconstrucción y transformación nacional en lo relacionado con la vivienda, entre las cuales se destacan las siguientes:

- Convenio de Cooperación Técnica, AMHON HABYTED-CYTEDI<sup>6</sup>, en el cual se establece el compromiso de fortalecer la Unidad Técnica de Vivienda de la AMHON y la ejecución de un proyecto piloto de 60 viviendas, con un monto de L 9.8 millones (US\$ 0.7 millones).
- Carta de Intenciones FOPRIDEH - HABYTED - CYTED<sup>7</sup>, para la realización de un Diplomado de Actualización en Tecnología Apropiable, destinado a los diversos proyectos que atiende FOPRIDEH, el que se llevará a cabo en Honduras con una duración de cuatro meses.
- En coordinación con SOPTRAVI y el COHCIT se ejecutará una capacitación en el área de la política para el sector.

Fuente: República de Honduras, Avances en la Reconstrucción y Transformación Nacional, agosto 1999.

GRAFICO 4.1

#### No. de hogares con ingreso menor o igual a lps. 5,000 mensuales según dominio 1998 - 1999



Fuente: Elaboración propia con base en Encuestas de Hogares de Prótopiso Múltiples, 1998-1999.

#### Los desafíos

Siendo la gente la verdadera riqueza de una nación, y considerando que «el objetivo básico del desarrollo es crear un ambiente propicio para que los seres humanos disfruten de una vida prolongada, saludable y creativa», la vulnerabilidad estructural de los asentamientos humanos en general y de las viviendas en particular, resultó en tragedia para la mayoría de las familias directamente afectadas por las consecuencias del huracán Mitch. En las diferentes encuestas de percepciones realizadas para este informe, los entrevistados señalan la pérdida de sus casas como lo más representativo de las vulnerabilidades e inseguridades (ver PNUD, Proyecto INDH, 1999).

La dinámica histórica de los asentamientos humanos muestra que, entre otros factores, ha faltado pertinencia y agresividad en las políticas que involucran un ordenamiento demográfico territorial. Este aspecto ha impedido consolidar una institucionalidad, particularmente en el sector vivienda, capaz de responder, en términos de equidad y sostenibilidad, a las dimensiones del problema representado por el alto nivel de inseguridad habitacional a que está expuesta en la actualidad una gran parte de la población.

Otro aspecto que afecta una adecuada planificación del sector vivienda es la escasa generación de recursos, tanto del lado de la oferta como de la demanda, a pesar de la dinámica del crecimiento demográfico del país.

En este sentido, existe consenso entre los actores sociales y políticos sobre la conveniencia de impulsar un desarrollo equilibrado y armonioso de los centros poblados, a través, preferentemente, de una política de ordenamiento territorial capaz de facilitar asentamientos humanos sustentables, tanto de tipo urbano como rural, descentralizar las inversiones y lograr un mejoramiento de la relación vivienda-salarios.

El desarrollo de una política nacional de vivienda y asentamientos humanos que permita reorientar el déficit habitacional en la actualidad implica, entre otros aspectos, consolidar una institucionalidad pertinente y eficaz, y atacar el problema estructural de la generación de recursos en el sector vivienda, lo cual representa un reto para la acción gubernamental.

#### *Definición de una política nacional de vivienda y asentamientos humanos*

En general, existe conciencia de las debilidades de las instituciones que operan en el sector (véase recuadro 4.2), por cuanto éstas han sufrido constantes reestructuraciones en esta década. El anteproyecto para la creación de la Subsecretaría de Vivienda y Asentamientos Humanos, en trámite desde enero de 1999 en el Congreso, podría constituirse en un eslabón clave para el sector si no se comete el mismo error, como sucedió con FOSOV, de asignarle funciones mixtas de dirección (aplicación de políticas) y de ejecución.

Una organización institucional con funciones claras de liderazgo y de recursos adecuados a la real dimensión del problema, facilitaría la ejecución de las políticas públicas, en un marco regulador de discriminación positiva, para dinamizar el sector. El desarrollo eficiente de una política para la vivienda implica un gran esfuerzo de coordinación entre los diferentes sectores y subsectores sociales y productivos.

*Soluciones descentralizadas.* Teniendo las municipalidades responsabilidades directas en la planificación de la dinámica de crecimiento de los sectores urbano-marginales, es necesario también adaptar a este nivel los instrumentos, procedimientos y capacidades para conducir adecuadamente el desarrollo urbanístico de los asentamientos humanos.

Lo anterior, en conjunto con la promoción de una vasta participación social y un ágil, amplio y articulado mercado de tierras, confiere sustentabilidad a mejores condiciones de vida y ofrece ventajas comparativas para desestimular las ocupaciones forzadas de predios y la marginalidad.

Uno de los problemas estructurales más sensibles que enfrenta el sector vivienda, desde el punto de vista político y social, es la falta de un ambiente favorable para la legalización de la tenencia de la tierra, sobre todo en el sector urbano.

Abrir la posibilidad de implementar programas de regularización masiva de la tenencia urbana facilitaría la ejecución de soluciones habitacionales. La respuesta estatal ha estado más dirigida al área rural (ver recuadro 4.4).

#### RECUADRO 4.4

##### **Tenencia de la tierra**

El gobierno ha planteado que la meta anual de emisión de títulos para 1999 es de 25.484, distribuidos así: 400 para el sector reformado, 25,000 para los independientes y 84 para las etnias. Hasta el mes de junio se habían logrado los siguientes avances:

- Emisión de 74 títulos al sector reformado, equivalente al 19% de la meta.
- Emisión de 5,603 al sector independiente, equivalente al 22% de la meta.
- Emisión de 16 títulos a grupos étnicos, igual a la meta.
- El proceso de titulación también incluye 175.224 hectáreas de catastro como objetivo para 1999. A junio el cumplimiento fue del 37%.

Con el fin de mejorar la seguridad en la tenencia de la tierra, el gobierno ha realizado avances en las áreas de:

- Utilización y recuperación de tierras (estatales, de instituciones descentralizadas, arrendadas y privadas), así como compra directa por medio del Instituto Nacional Agrario (INA), para fines de reforma agraria.
- Legalización de la tenencia de tierras en Sico y Paulaya, rotulación de zonas de reserva, levantamiento parcelario de tierras para asentamientos campesinos y titulación individual.
- A través del Programa de Legalización y Ordenamiento de Terrenos (PROLOTE) se han legalizado terrenos a fin de que las familias beneficiarias sean sujetos de crédito para el mejoramiento de sus viviendas.

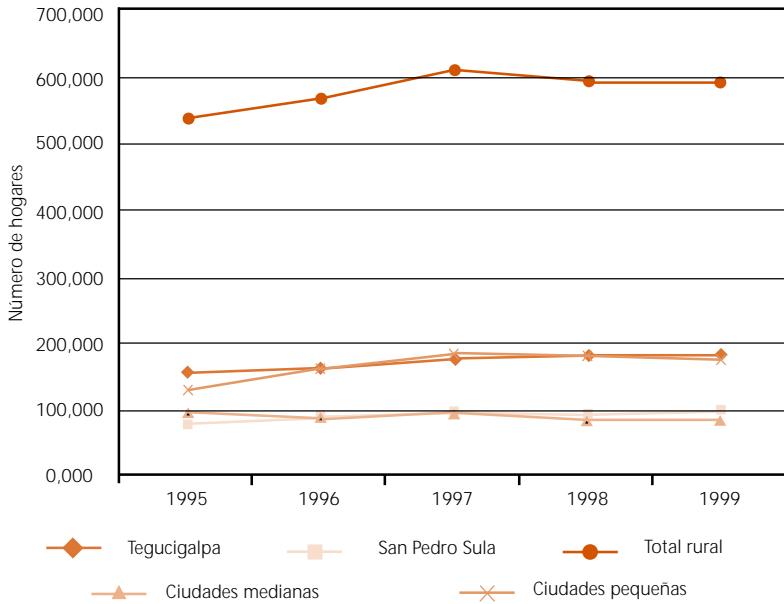
Fuente: República de Honduras, Avances en la Reconstrucción y Transformación Nacional, agosto de 1999.

El problema de la marginalidad habitacional es de carácter nacional, pero si una buena parte de las acciones se enfocan hacia las dos grandes ciudades, como aparentemente está sucediendo, se estará logrando dinamizar todo el sistema de desarrollo de la vivienda. Desde el punto de vista preventivo, es necesario crear un ambiente jurídico y normativo que regularice el crecimiento abrupto, irregular, imprevisto y desordenado de las zonas marginales (FOSOV, 1997) (B16).

El marco institucional encargado del programa de legalización y de regulación de nuevos asentamientos debe corresponder, principalmente, por delimitación de funciones, a las municipalidades, el Registro de la Propiedad y el Fondo Social para la Vivienda (FOSOV). A su vez, para agilizar el accionar de estas instituciones es necesaria la modernización de los procesos, sobre todo de los registros.

GRAFICO 4.2

**Evolución del crecimiento del número de hogares  
1995 - 1999**



Fuente: Elaboración propia con base en Encuestas de Hogares de Propósitos Múltiples, 1995 - 1999.

Otro problema importante es el de la necesidad de agilizar la solución de los conflictos originados por la ocupación irregular de tierras, lo cual produce una crisis de confianza entre las partes.

*Generación de ingresos, número de hogares, dominio geográfico*

No cabe duda que uno de los desafíos más importantes y difíciles es la identificación y consolidación de medidas tendientes a financiar la oferta y la demanda del sector vivienda. Propiciar la generación de recursos propios a través del ahorro inducido a largo plazo implica un cambio radical de la política salarial y una reforma del sistema financiero.

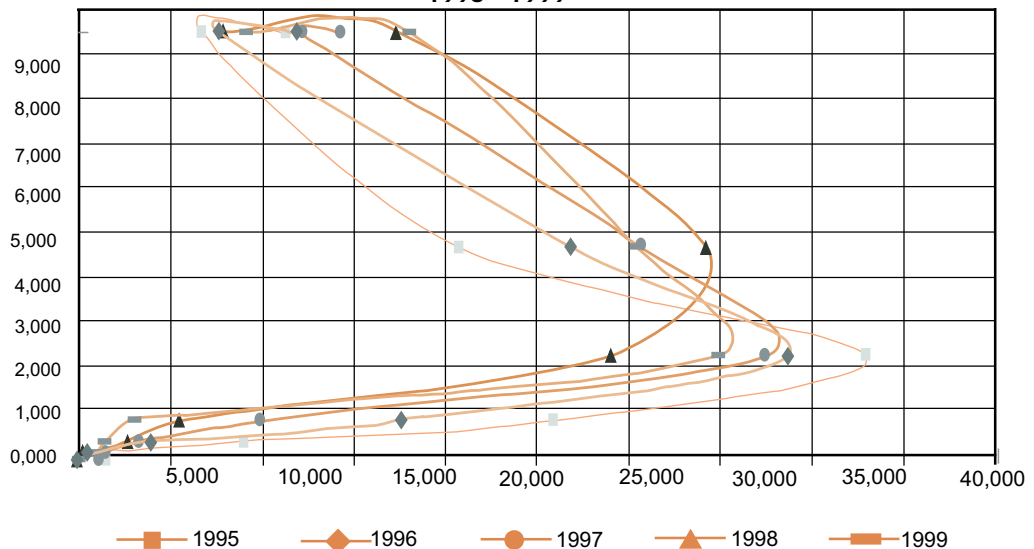
Al analizar las relaciones entre las variables número de hogares, dominio geográfico y nivel de ingresos, resalta el carácter estructural y multicausal de la vulnerabilidad frente al huracán Mitch.

El gráfico 4.2 nos muestra que en el último quinquenio el mayor crecimiento del número de hogares se ha dado en el sector rural y en las ciudades pequeñas. Con relación a las ciudades medianas se aprecia un estancamiento o un descenso, lo cual es bastante negativo dado que en el INDH 1998, se analiza el hecho de que una consolidación de polos de desarrollo en ciudades medianas muestra un enorme potencial comparativo y favorece la disminución de las vulnerabilidades del país (sólo con dos grandes polos de desarrollo) frente a amenazas naturales.

Además, en el gráfico 4.3, en el número de hogares por nivel de ingreso en ciudades medianas, se aprecia, de manera general, una disminución de

GRAFICO 4.3

**Número de hogares por nivel de ingreso del hogar, ciudades medianas  
1995 - 1999**



Fuente: Elaboración propia con base en Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples, 1995, 1999.

la dispersión en los niveles salariales, entre 1995 y 1998, lo que ha contribuido a un aumento paulatino del salario medio hasta 1998. Esta tendencia se revierte en 1999 con una caída del ingreso a niveles más cercanos a 1997, posiblemente como efecto del desastre del Mitch.

En términos comparativos, según dominio geográfico, la amplitud horizontal de las curvas (gráfico 4.4) permite observar la concentración de hogares en el ámbito rural, además de una mayor dispersión en términos de ingreso. Por su parte, a medida que aumenta el nivel de concentración urbana las curvas de ingreso se acercan a un crecimiento más vertical, lo cual indica una mayor homogeneidad de los niveles salariales y un ingreso promedio más alto en el área urbana.

Por el lado de la oferta, la gestión de recursos realizada por el gobierno y entidades de la sociedad civil ha incidido en una gran cantidad de recursos frescos, como se ha descrito en el apartado anterior. Sin embargo, el gran desafío que se presenta es dinamizar y coordinar la capacidad de producción de unidades habitacionales. En junio de 1999 existían proyectos con financiamiento para construir más o menos 50,000 en tres años, más los servicios básicos comunitarios. Esto equivale a un promedio de casi 17,000 por año.

En 1997 la capacidad promedio de producción era de 7,500 unidades por año, lo cual significa un esfuerzo de incremento de más del 100% para cumplir la meta anual por tres años. Aun así, si analizamos el déficit acumulado de 201,000 viviendas se necesita una planificación de producción igual por

más de doce años, sin considerar el crecimiento vegetativo anual de la población.

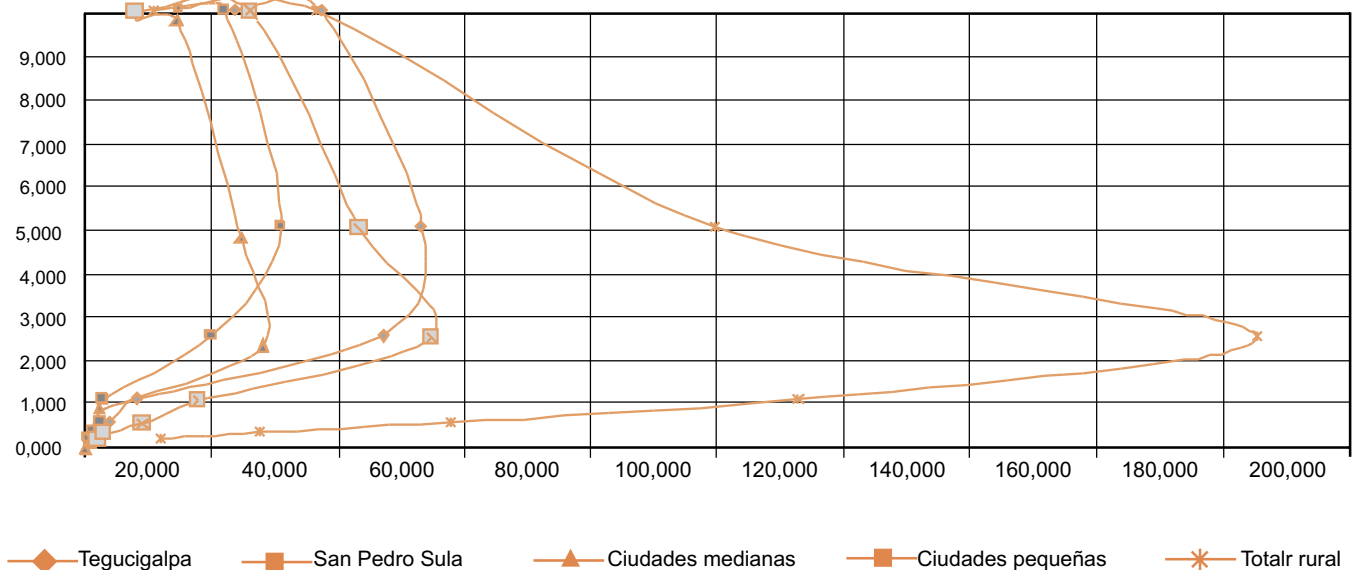
Si analizamos la capacidad de demanda de la población encontramos que el bajo monto del salario mínimo, Lps. 1,150.00 en 1999, percibido por el 33.49% de los trabajadores, inmoviliza totalmente una cartera de préstamos que necesita un dinamismo excepcional para constituirse en parte de la solución.

Los datos del cuadro 4 nos permiten apreciar la enorme inequidad de oportunidades existente en cuanto a soluciones habitacionales, según dominio de residencia. El 50% de la población rural no cuenta con el mínimo ingreso para optar por una, en contraste con apenas el 11.4% en San Pedro Sula. Es de resaltar que las ciudades medianas se encuentran en segundo lugar en cuanto a capacidad de ofrecer soluciones habitacionales.

En el caso de la vivienda, en donde intervienen muchos factores y agentes, la cantidad necesaria para su adquisición es elevada, tanto que hace imposible que la mayor parte de la población, que vive en condiciones de pobreza y pobreza extrema, acceda a ella. Dentro de un contexto así, es necesario encarar los problemas de la vivienda con ingenio e imaginación y tener en cuenta las necesidades de empleo y el poder adquisitivo de las familias. La solución de los problemas requiere una acción coordinada entre el sector formal y el informal, así como el involucramiento de la empresa privada con responsabilidades definidas y reglas del juego transparentes y equitativas. La pregunta es: ¿cómo hacerlos funcionar juntos?

GRAFICO 4.4

**No. de hogares por nivel de ingreso del hogar según dominio, 1999**



Fuente: Elaboración propia con base en Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples, 1995, 1999.

CUADRO 4.5

**Estimación del total de hogares y porcentaje de hogares sin acceso a préstamo de vivienda, según salario mínimo nominal\*, 1997 y 1999**

	Tegucigalpa	San Pedro Sula	Ciudades medianas	Ciudades pequeñas	Total rural	Totales
<b>1997</b>						
% que no accede	15.00	10.00	15.00	23.00	40.00	29.14
Total hogares	162,230	87,470	85,468	162,692	569,142	1,067,002
Hogares que no acceden	24,335	8,747	12,820	37,419	227,657	310,977
Hogares que acceden	137,896	78,723	72,648	125,273	341,485	756,025
<b>1999</b>						
% que no accede	14.59	11.40	14.19	27.57	47.46	33.49
Total hogares	183,382	96,383	84,598	176,541	592,305	1,133,209
Hogares que no acceden	26,761	10,987	12,001	48,681	281,086	379,516
Hogares que acceden	156,621	85,396	72,597	127,860	311,219	753,693

\* Salario mínimo 1997, Lps. 897.00 (12.75 - 12.78) = US\$ 70.35

Salario mínimo 1999, Lps. 1,150.00 (13.92 - 13.99) = US\$ 82.62

Fuente: Elaboración propia con base en Encuesta de Hogares Septiembre 1997 y Marzo 1999.

Además, como una gran cantidad de personas vive en condiciones de pobreza tan extrema que no puede solventar ni siquiera las necesidades mínimas de subsistencia, la única forma de contar con la posibilidad de obtener vivienda es por medio de sistemas de subsidio y la puesta en marcha de programas integrales.

Es difícil pensar que en el corto plazo pueda haber una solución definitiva del problema, incluso si se dispusiera de cuantiosos recursos de inversión, en tanto no se modifique la tendencia al empobrecimiento de la población y no se consoliden algunas políticas ajenas al sector pero que inciden directamente en él (por ejemplo, el futuro comportamiento demográfico en las áreas rurales que albergan a más de la mitad de la población del país). En este sentido, el modelo de desarrollo actual hasta el momento no concede a la vivienda suficiente prioridad. De ahí la importancia vital que tienen las instituciones, las políticas de Estado y los ciudadanos que las demandan, las definen y las ejecutan.

### El empleo

La falta de empleo y de un ingreso adecuado representa una de las mayores inseguridades de las personas, por eso resulta necesario abordar el impacto que ha ocasionado el huracán en el ámbito productivo. Específicamente interesa observar cómo ese impacto en materia de recursos económicos se está transfiriendo a los hondureños y sus hogares. Podría pensarse que las fuertes

pérdidas en la producción y la infraestructura pública y privada ocasionarán un aumento importante del desempleo. Pero, al mismo tiempo, se debe considerar la influencia de la cooperación internacional en la reconstrucción, que se espera provocará un importante dinamismo en algunos campos como el de la construcción y los servicios, y contribuirá a recuperar el índice de ocupación.

Para acercarse a esta realidad se ha optado por comparar básicamente las condiciones de empleo e ingreso en dos períodos, marzo de 1998 y marzo de 1999, a partir de la *Encuesta de Hogares con Propósitos Múltiples*. Se utilizan datos previos para ilustrar la evolución de la fuerza productiva, pero esencialmente se quiere cotejar un período anterior sin las secuelas directas del huracán Mitch y un período posterior en el cual existe información sobre los impactos ocurridos, en el entendido que una interpretación menos sesgada de lo que ocurre respecto al empleo, sólo será posible con datos que reflejen la tendencia durante los próximos años.

Sin duda, de esta manera no es posible captar toda la incidencia del desastre natural en la estructura de la ocupación, ya que aquella se irá, paulatinamente, manifestando y haciendo evidente cuáles son las transformaciones de fondo en la estructura productiva y del empleo. Por ahora es necesario dar una mirada, en esta primera etapa, a los impactos más evidentes que ha dejado el huracán y poder sacar algunas conclusiones sobre su posible evolución en el mediano plazo, si se mantiene la tendencia observada.



*La dinámica del empleo antes y después del Mitch*

Al tratar de observar algunos impactos destacables en el empleo, durante el período 1996-1999, se aprecia de manera general una profundización de la tendencia, que se venía manifestando desde décadas anteriores, a que predomine la ocupación de la mayoría de la población en el sector informal o en labores caracterizadas por sus condiciones precarias respecto a seguridad social y niveles de ingreso.

En términos específicos, entre 1998 y 1999 la población económicamente activa (PEA) ha retomado un nivel alto de crecimiento, como el manifestado entre 1996 y 1997 (7.6%), llegando ahora a un nivel de crecimiento del 7.5% (165.641 personas se incorporan a la fuerza laboral).

Lo que hace digno de señalar este fenómeno es que la PEA aumentó sólo en un 3.9% entre 1997 y 1998 (cuadro 4.6), coincidiendo con un período de mayor estabilidad económica. Esto puede dar pie a abonar la hipótesis de que los incrementos variables de la PEA se hallan influenciados por el deterioro de los niveles de salario o las causas que presionan a otros miembros de una familia a mantener o incrementar sus ingresos.

A nivel de ocupación y desocupación no se aprecian variaciones significativas, pero éste no es el indicador más esencial debido a que esta variable no refleja la precariedad de los empleos o su nivel de informalidad. Es decir, que si bien se observa una mayoría de la fuerza laboral ocupada, esto no expresa nada sobre las características de su inserción laboral.

Los incrementos de la PEA no sólo dependen de la tendencia demográfica, ya que ésta se manifiesta constante (incremento de las personas en

edad de trabajar), sino también, de manera importante, de la decisión de permanecer más tiempo en el sistema educativo o incorporarse más temprano a la fuerza laboral. Este punto es especialmente relevante ya que el incremento mayor de la PEA se origina en el grupo de 10 a 19 años, donde se presenta la decisión entre lograr una preparación mejor con más años de escolaridad o incorporarse tempranamente al mercado laboral para generar un ingreso inmediato, por precario que sea, para el hogar.

Del total de la población que se incorpora a la fuerza laboral en el período 1998-1999, 42.1% se concentra en el grupo etario de 10 a 19 años. Hay que destacar que la PEA infantil (10 a 14 años) representa el 25% del incremento de la fuerza laboral (Cuadro 4.7). En otras palabras, se puede interpretar que en este período crítico para el empleo, a raíz de los daños provocados por el huracán en el sector productivo, se ha manifestado una fuerte presión sobre el estrato joven para que se integre pronto a la fuerza de trabajo, tanto por la pérdida de empleo en el sector formal (pérdida del salario de miembros del hogar) como por la baja generalizada en los ingresos de estos.

Respecto a las características de empleo de los ocupados se aprecia que en 1999, en relación con 1998, hay un incremento de los familiares no remunerados y del subempleo visible (cuadro 4.8 y gráfico 4.5), es decir, de quienes laboran menos de 36 horas a la semana por no conseguir trabajo completo, y de quienes si bien trabajan 36 horas o más, reciben un salario inferior al mínimo. Se puede pensar que la oferta de trabajo informal se incrementa en la forma de trabajo temporal más que en la de permanente de baja productividad (trabajo continuo pero con bajo nivel de ingreso).

CUADRO 4.6

**Población económicamente activa según condición de actividad, 1996 - 1999**

Condición de Actividad	1996		1997		1998		1999	
		%		%		%		%
Ocupado (trabajó la semana pasada)	1,811,972	91.1	1,997,428	93.4	2,025,107	91.1	2,161,998	90.5
Ocupado (no trabajó la semana pasada)	83,915	4.2	56,696	2.7	109,885	4.9	137,007	5.7
Cesante	72,615	3.7	61,362	2.9	69,764	3.1	70,333	2.9
Busca trabajo por 1ra. vez	19,702	1.0	23,113	1.1	17,902	0.8	18,961	0.8
<b>Total</b>	<b>1,988,204</b>	<b>100.0</b>	<b>2,138,599</b>	<b>100.0</b>	<b>2,222,658</b>	<b>100.0</b>	<b>2,388,299</b>	<b>100.0</b>
Crecimiento PEA			150,395	7.6	84,059	3.9	165,641	7.5

Fuente: Encuesta de Hogares con Propósitos Múltiples. 1996 - 1999

CUADRO 4.7

**Población económicamente activa por grupos quinquenales de edad y crecimiento relativo 1998 - 1999**

Grupos de Edad	1998		1999		1998 a 1999	
		%		%	Variación	%
De 10 a 14 años	100,213	4.5	142,170	6.0	41,957	25.3
De 15 a 19 años	345,494	15.5	373,351	15.6	27,857	16.8
De 20 a 24 años	333,681	15.0	346,449	14.5	12,768	7.7
De 25 a 29 años	266,046	12.0	275,323	11.5	9,277	5.6
De 30 a 34 años	234,199	10.5	244,230	10.2	10,031	6.1
De 35 a 39 años	230,532	10.4	228,997	9.6	(1,535)	-0.9
De 40 a 44 años	190,891	8.6	207,497	8.7	16,606	10.0
De 45 a 49 años	148,496	6.7	174,676	7.3	26,180	15.8
De 50 a 54 años	131,990	5.9	129,031	5.4	(2,959)	-1.8
De 55 a 59 años	74,594	3.4	85,010	3.6	10,416	6.3
De 60 a 64 años	65,566	2.9	71,000	3.0	5,434	3.3
De 65 años y más	100,956	4.5	110,565	4.6	9,609	5.8
<b>Total</b>	<b>2,222,658</b>	<b>100.0</b>	<b>2,388,299</b>	<b>100.0</b>	<b>165,641</b>	<b>100.0</b>

*Fuente:* Encuesta de Hogares con Propósitos Múltiples. 1998 - 1999.

CUADRO 4.8

**Características del empleo de la población ocupada, 1996 - 1999**

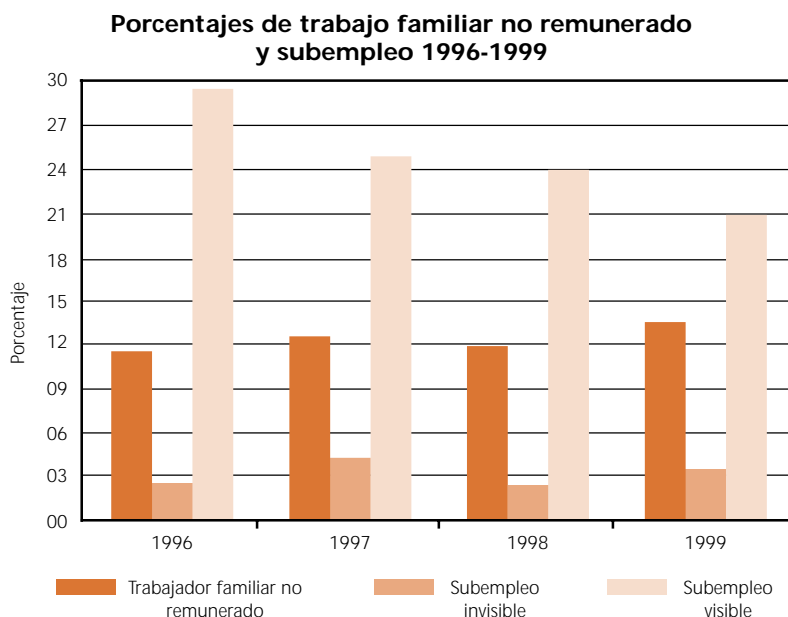
Situación del empleo	1996		1997	
		%		%
Sin problemas de empleo	1,054,193	56.9	1,194,045	58.1
Trabajador familiar no remunerado	211,686	11.4	248,005	12.1
Subempleo visible	44,566	2.4	73,812	3.6
Subempleo invisible	540,713	29.2	499,643	24.3
Ignorado visible	1,433	0.1	1,525	0.1
Ignorado invisible			37,094	1.8
<b>Total</b>	<b>1,852,591</b>	<b>100.0</b>	<b>2,054,124</b>	<b>100.0</b>
Situación del empleo	1998		1999	
		%		%
Sin problemas de empleo	1,302,047	61.0	1,396,428	60.7
Trabajador familiar no remunerado	244,286	11.4	298,829	13.0
Subempleo visible	51,596	2.4	73,503	3.2
Subempleo invisible	495,586	23.2	456,859	19.9
Ignorado visible	130	0.0	73,386	3.2
Ignorado invisible	41,347	1.9		
<b>Total</b>	<b>2,134,992</b>	<b>100.0</b>	<b>2,299,005</b>	<b>100.0</b>

*Fuente:* Elaboración propia con base en Encuesta de Hogares con Propósitos Múltiples. 1996 - 1999.

Si bien se aprecia un mayor nivel de subempleo en 1997, lo característico de 1999 sería el incremento de la categoría de «familiar no remunerado», es decir, personas que colaboran en actividades productivas en empresas o explotaciones familiares. Generalmente esto refleja un aporte de los menores de edad a la producción familiar, pero no es el resultado de un trabajo formal con un ingreso monetario. En otros términos, no se hallan desempleados pero tampoco reciben un salario, lo cual corresponde más a una estrategia de sobrevivencia que a una inserción plena en el mercado de trabajo. Además, existe un aparente aumento de lo que podríamos llamar trabajo temporal y disminución del trabajo permanente de baja productividad, lo cual puede indicar pérdida de puestos de trabajo permanente en el sector formal.

Respecto a las categorías ocupacionales, se puede señalar que, a inicios de 1999 se había producido una estabilización del crecimiento de las categorías de empleado y obrero, que generalmente presentan mayor nivel de capacitación y remuneraciones (Cuadro 4.9), junto al crecimiento de los trabajadores familiares no remunerados y los trabajadores por cuenta propia, y la disminución de los «empleadores». En relación con este punto y la

GRAFICO 4.5



Fuente: Elaboración propia con base en Encuestas de Hogares de Propósitos Múltiples, 1996-1999.

CUADRO 4.9

**Población económicamente activa por categoría ocupacional, 1996 - 1999**

Categoría	1996		1997	
		%		%
Empleado, obrero público	146,987	7.4	135,730	6.3
Empleado, obrero privado	761,303	38.3	800,647	37.4
Servicio doméstico	74,062	3.7	83,615	3.9
<b>Miembro cooperativa asentamiento o grupo</b>	<b>9,873</b>	<b>0.5</b>	<b>3,945</b>	<b>0.2</b>
Trabajador familiar no remunerado	212,335	10.7	249,590	11.7
Empleador o socio	94,113	4.7	67,380	3.2
Cuenta propia	669,829	33.7	774,579	36.2
Busca trabajo por 1ra. vez	19,702	1.0	23,113	1.1
<b>Total</b>	<b>1,988,204</b>	<b>100.0</b>	<b>2,138,599</b>	<b>100.0</b>
Categoría	1998		1999	
		%		%
Empleado, obrero público	149,177	6.7	146,030	6.1
Empleado obrero privado	867,260	39.0	917,501	38.4
Servicio doméstico	69,938	3.1	75,574	3.2
<b>Miembro cooperativa asentamiento o grupo</b>	<b>5,189</b>	<b>0.2</b>	<b>11,470</b>	<b>0.5</b>
Trabajador familiar no remunerado	244,424	11.0	299,590	12.5
Empleador o socio	96,766	4.4	80,243	3.4
Cuenta propia	772,002	34.7	838,930	35.1
Busca trabajo por 1ra. vez	17,902	0.8	18,961	0.8
<b>Total</b>	<b>2,222,658</b>	<b>100.0</b>	<b>2,369,338</b>	<b>100.0</b>

Fuente: Elaboración propia con base en Encuesta de Hogares con Propósitos Múltiples. 1996 - 1999.

tendencia aquí presentada, los años 1999 y 1997 presentan un escenario similar para el empleo.

Por lo tanto, en marzo de 1999 (mes de realización de la encuesta), aun cuando había un crecimiento importante de la fuerza laboral, no se manifestaba la caída esperada en los niveles de empleo. En relación con la incorporación al mercado de trabajo, esta es predominante en el sector informal y en las categorías de empleo que reflejan mayor inestabilidad en el trabajo y menores niveles salariales.

En cuanto a las características de las unidades productivas se observa que se mantiene el predominio de las pequeñas unidades (pequeña y micro-

empresa), propias del sector informal de la economía, el cual ha presentado un incremento en los últimos años (cuadro 4.10).

En relación con las ocupaciones, se observa una caída en los profesionales y técnicos, los cuales representan categorías más ligadas a empleos formales y de mayores niveles de ingreso (cuadro 4.11), frente al incremento de las ocupaciones, relacionadas con el comercio y los servicios, asociadas más al trabajo por cuenta propia y del sector informal.

Llama la atención el importante aumento de las ocupaciones agrícolas, que puede deberse a la influencia de la recuperación que ha tenido lugar en esta área productiva, al incremento de la inversión en este sector, a la forma de realizar la siembra (proliferación de pequeñas explotaciones domésticas), a la cosecha de «postrera» y a la recuperación de las zonas de cultivo dañadas.

Otra variable importante de considerar es la modificación en los niveles de ingreso, porque si bien no se observa una crisis en términos de aumento del desempleo, sí hay modificaciones en las características de la inserción laboral, lo cual afecta, de manera importante, los patrones de salario. Esto queda evidenciado por el hecho de que entre 1997 y 1998 se aprecian incrementos en el ingreso general (8.9%) que entre 1998 y 1999 se vuelven negativos (-10.4%).

Con respecto a las categorías ocupacionales, la mayor caída se observa en los ingresos de los miembros de las cooperativas de productores, seguramente más afectados por las pérdidas provocadas por el huracán, y porque cuentan con menos posibilidades que los grandes productores de obtener crédito (Cuadro 4.12). Los empleadores y el servicio doméstico también muestran un descenso en sus niveles de ingreso, producto de la crisis.

CUADRO 4.10

**Tamaño de establecimientos productivos, según el número de personas que trabajan 1996 - 1999**

	1996	1996	1997	1997
Tamaño				
Menos de 10 personas	1,380,065	70.1	1,496,035	70.7
10 o más personas	588,372	29.9	619,303	29.3
Total	1,968,437	100.0	2,115,338	100.0
	1998	1998	1999	1999
Menos de 10 personas	1,553,897	70.5	1,680,159	70.9
10 o más personas	650,859	29.5	689,179	29.1
Total	2,204,756	100.0	2,369,338	100.0

Fuente: Elaboración propia con base en Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples. 1996 - 1999.

CUADRO 4.11

**Población ocupada por categoría de la ocupación principal, 1998-1999**

Ocupación Principal	1998		1999		Variación 98-99	
		%		%		%
Profesionales, técnicos y afines	145,062	6.6	141,050	6.0	(4,012)	-2.4
Directores, gerentes y administradores generales	57,006	2.6	47,485	2.0	(9,521)	-5.8
Empleados de Oficinas	93,238	4.2	91,382	3.9	(1,856)	-1.1
Comerciantes y vendedores	367,242	16.7	417,215	17.6	49,973	30.4
Agricultores, ganaderos y trabajadores agropecuarios	715,860	32.5	784,286	33.1	68,426	41.6
Conductores de transporte	54,350	2.5	58,415	2.5	4,065	2.5
Trabajadores indus.textil, albañilería, mecánica, etc.	341,380	15.5	353,144	14.9	11,764	7.2
Trabajadores area gráfica, química, alimentos, etc.	152,795	6.9	154,393	6.5	1,598	1.0
Operador de carga y almacenaje	58,110	2.6	72,768	3.1	14,658	8.9
Ocupación de los servicios	219,822	10.0	249,200	10.5	29,378	17.9
Total	2,204,865	100.0	2,369,338	100.0	164,473	100.0

Fuente: Encuesta de Hogares con Propósitos Múltiples. 1996 - 1999.

Es importante hacer notar que los trabajadores por cuenta propia presentan, en los dos períodos señalados, un descenso en su nivel de ingreso. Esto acentúa el empeoramiento de su situación en la estructura productiva, cuestión que resulta preocupante si se considera que han crecido como categoría de ocupación.

La rama de actividad que muestra, en términos relativos, haber sufrido más efectos negativos en cuanto a nivel de ocupación, es la de explotaciones mineras, compuesta principalmente por pequeños recolectores artesanales de minerales. También se ven efectos negativos en la rama de servicios financieros, en particular en el campo de los seguros y la recuperación de inversiones.

Respecto al descenso en el ingreso, aparecen, junto al área de explotaciones mineras y de canteras, con una baja sustantiva (24.2%) la agricultura, la silvicultura, la caza y la pesca. Es decir, el área de mayor grado de empleo no presenta una pérdida respecto al número de ocupados, pero sí a su nivel de productividad (Cuadro 4.13). En esta área es probable que se hayan incrementado los empleos ocasionales precarios y se hayan mantenido puestos de trabajo con consecuencias negativas para su nivel de remuneraciones, por ejemplo con acuerdos entre empleados y empleadores para mantener puestos de trabajo en condiciones mínimas.

CUADRO 4.12

**Ingreso real promedio por categoría ocupacional, 1998 - 1999**

Categoría	Ingreso			% Variación	
	1997	1998	1999	97 - 98	98 - 99
Empleado obrero público	2,754	3,250	3,209	18	-1.3
Empleado obrero privado	1,696	1,845	1,789	8.8	-3
Servicio doméstico	522	620	541	18.8	-12.8
Miembro cooperativa asentamiento o grupo	1,676	2,449	1,516	46.1	-38.1
Empleador o socio	6,005	7,598	6,405	26.5	-15.7
Cuenta propia	1,852	1,613	1,476	-12.9	-8.5
Total	1,945	2,118	1,904	8.9	-10.1

*Fuente:* Encuesta de Hogares con Propósitos Múltiples. 1998 - 1999.

CUADRO 4.13

**Ingreso real promedio por rama de actividad económica, 1998 - 1999**

Rama	Ingreso		Población		% Variación	
	1998	1998	1999	1998	Ocupados	variación Ingreso
Agricultura, silvicultura, caza y pesca	1,765	544,968	1,337	581,596	6.7	-24.2
Explotación de minas y canteras	3,205	4,509	1,892	2,263	-49.8	-41
Industria manufacturera	1,881	338,281	1,794	343,538	1.6	-4.6
Electricidad, gas y agua	2,848	6,968	3,631	8,215	17.9	27.5
Construcción	2,252	108,482	2,042	115,341	6.3	-9.3
Comercio por mayor y menor, hoteles y restaurantes	2,193	363,624	2,097	384,088	5.6	-4.4
Transporte almacenaje y comunicaciones	3,398	53,994	3,226	54,330	0.6	-5.1
Establecimientos financieros seguros, bienes inmuebles y servicio a empresas.	4,906	52,127	4,332	48,265	-7.4	-11.7
Servicios comunales, sociales y personales	2,135	354,084	2,102	371,348	4.9	-1.5
<b>Total</b>	<b>2,118</b>	<b>1,827,037</b>	<b>1,904</b>	<b>1,908,984</b>	<b>4.5</b>	<b>-10.1</b>

*Fuente:* Encuesta de Hogares con Propósitos Múltiples. 1998 - 1999.

También se observan pérdidas del ingreso en servicios financieros (11.7%), construcción (9.3%), transporte (5.1%) y manufactura y comercio con una disminución del orden del 4%. Se nota una importante mejoría (27.5%) en el área de electricidad, gas y agua.

Al comparar el ingreso medio, proveniente del trabajo, entre mujeres y hombres, se tiene que el de las mujeres equivale a 0.8 veces el medio global, en tanto el de los hombres alcanza a 1.11 veces (cuadro 4.14). Esto se debe a la menor participación de la mujer en el mercado laboral, mayor en el empleo informal y más bajas remuneraciones. Por estos mismos motivos se aprecia que la pérdida en el salario de las mujeres (3%), entre 1998 y 1999, es menor a la revelada por el ingreso masculino (12.5%). Sin duda que este menor deterioro es favorecido por su más elevada presencia en el sector informal (más flexible a las demandas del mercado laboral) y porque sus salarios ya se encuentran en un margen inferior al del sector formal: por ser más bajos sufren menos variaciones frente a una crisis.

En cuanto a dominios, se observa que la población ocupada tiende a evolucionar positivamente, salvo en las ciudades medianas, en las cuales aparece una contracción, lo cual podría explicarse por

el desplazamiento de población hacia el distrito central o ciudades pequeñas, en donde ha habido un aumento de la PEA (Cuadro 4.15).

En el descenso de los ingresos se percibe un nexo bastante claro con el grado de urbanización. Así, las áreas rurales son las que han soportado las mayores pérdidas (18.6%), seguidas de las de las ciudades pequeñas (15.4%), debido, lógicamente, a que, en cuanto a producción, la agropecuaria fue la que sufrió mayor devastación.

Un caso especial es San Pedro Sula, donde el descenso de los ingresos ha sido bastante pronunciado (8.2%). Esto puede explicarse por la importancia de la agroindustria y los serios daños que, en general, sufrió este importante polo de desarrollo nacional. Esto se confirma en el menor crecimiento de la ocupación (3.6) frente al nivel promedio nacional (4.5%).

La tendencia observada a un crecimiento de la fuerza laboral parece reflejar, en primer lugar, una mayor demanda de empleo, producto de la inestabilidad del mercado laboral y la disminución de los niveles de ingreso. En segundo lugar, debido a que se concentra, principalmente, en la población joven, puede indicar, también, que en buena parte se ha producido a costas de un aumento de la deserción escolar, lo que puede tener efectos negativos, a largo plazo, en la capacitación de la fuerza laboral y, por lo tanto, en que persistan bajos niveles de productividad del trabajo.

Este crecimiento de la PEA se da asociado a modificaciones en la estructura productiva caracterizadas por un aumento de las categorías más ligadas al sector informal (los trabajadores por cuenta propia y los familiares no remunerados) y una consolidación de las pequeñas unidades productivas (con menos de 10 empleados). Esto refleja que si bien el desempleo no crece, los puestos de trabajo que se pierden son absorbidos por el sector informal. El resultado es un aumento del subempleo visible, es decir del trabajo esporádico. Al mismo tiempo, se nota un deterioro en las categorías de empleo formal y también en las de mayor nivel de remuneración.

CUADRO 4.14

**Ingreso real promedio población ocupada según sexo, 1998 - 1999**

Sexo	Ingreso 1998	Población 1998	Ingreso 1999	Población 1999	% caída
Hombre	2,418	1,177,580	2,116	1,223,467	-12.5
Mujer	1,572	649,457	1,525	685,517	-3.0
<b>Total</b>	<b>2,118</b>	<b>1,827,037</b>	<b>1,904</b>	<b>1,908,984</b>	<b>-10.1</b>

Fuente: Elaboración propia con base en Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples. 1998 - 1999

CUADRO 4.15

**Ingreso real promedio de la población ocupada por dominio, 1998 - 1999**

Dominio	Ingreso 1998	Población 1998	Ingreso 1999	Población 1999	% Variación ocupados	% Variación ingreso
Distrito Central	2,641	327,975	2,719	348,314	6.2	3
San Pedro Sula	3,466	170,749	3,181	176,883	3.6	-8.2
Ciudades medianas	2,580	153,497	2,558	145,810	-5	-0.8
Ciudades pequeñas	2,246	280,153	1,901	296,944	6	-15.4
Rural	1,549	894,663	1,261	941,033	5.2	-18.6
<b>Total</b>	<b>2,118</b>	<b>1,827,037</b>	<b>1,904</b>	<b>1,908,984</b>	<b>4.5</b>	<b>-10.1</b>

Fuente: Elaboración propia con base en Encuesta de Hogares con Propósitos Múltiples. 1998 - 1999.

Con relación al comportamiento por rama, se evidencia un fuerte deterioro de las actividades mineras y un crecimiento del empleo agropecuario. Esto coincide con la fuerte baja manifestada por el ingreso en esta rama de actividad, donde si bien es cierto que los ocupados siguen aumentando, también lo es, que laboran con menores remuneraciones (especialmente quienes lo hacen por cuenta propia). Esto indica cambios en la estructura ocupacional y el aumento de las formas de subempleo agrícola.

También ha habido un incremento de los ocupados en comercio y servicios, lo que, ligado a una incorporación laboral más precaria, brinda indicios sobre el incremento del empleo en servicios de baja productividad para absorber mano de obra desempleada.

### Desafíos

En cuanto a las políticas globales, queda claro que después del Mitch se agudizaron aquellos problemas estructurales que ya presentaba el desarrollo del país antes del huracán. Es decir, fenómenos como la informalización del trabajo, que no tiene nada de nuevo, responden a un modelo económico que fundamenta, en gran parte, su rentabilidad en este tipo de actividades. Esto, a su vez, no estimula la capacitación de la población, ya que los niveles salariales privilegian la mano de obra menos preparada y, por ello, menos costosa.

Por lo tanto, cualquier acción que se intente para mejorar las características del empleo y sus niveles de educación pasa por la necesidad de reformular un modelo productivo orientado a incorporar más valor agregado.

Asimismo, el aumento del valor agregado de la producción por medio del fortalecimiento del capital humano abre puertas más amplias para el desarrollo, ya que un modelo centrado en la extracción de recursos naturales y realizado de una forma no sustentable, va perdiendo competitividad en los mercados globalizados. En estos se demandan, crecientemente, mayores estándares de calidad y más observancia de las normas que evitan el deterioro ambiental.

Al mismo tiempo, el aumento en la calidad de la producción representa un camino para mejorar la productividad del trabajo y los beneficios para los trabajadores por cuanto los modelos crecientemente centrados en el capital y menos en el trabajo, tienden, por lógica, a retribuir en menor medida el aporte del capital humano si éste no es sustantivo. También se requiere de una actitud empresarial más dinámica en el sentido de presentar más alternativas productivas y más capacidad de innovar la producción y el producto.

De igual forma, la oferta educacional debe replantearse en términos de favorecer una formación más adecuada, especialmente en los primeros estratos de la escala educativa. Asegurar una educa-

ción de buena calidad y pertinente a las realidades del país, aunque sea corta, permite preparar mejor a quienes van a incorporarse al trabajo y es más realista en cuanto a la pretensión de tratar de retener en el sistema educativo, por un largo período, a toda la población.

## La educación

### *El impacto del desastre*

La tarea principal que ha condicionado la vida individual, social e institucional en 1999 ha sido la superación de las secuelas dejadas por el huracán Mitch y el inicio de la reconstrucción. Esta reconstrucción, implica, necesariamente, una evaluación de los daños y una valoración de las perspectivas futuras.

Esta sección se inicia con una descripción exhaustiva de esos daños en los diferentes escalones del sistema educativo nacional y luego se hace una estimación de los costos, tanto del impacto como de la reconstrucción (el recuadro 4.5 nos da una idea global de los daños). En la siguiente sección se efectúa un análisis de los actuales y posibles efectos generales en la cobertura, la matrícula y la calidad de la enseñanza.

El sector educativo resultó gravemente lesionado por el impacto del huracán. El primer efecto negativo fue la clausura del año escolar 1998 un mes antes de lo oficialmente previsto en los niveles pre-

#### RECUADRO 4.5

#### **Daños causados por el Mitch**

De acuerdo con la evaluación realizada por un equipo de expertos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), a finales del año pasado, el monto total de los daños ascendería a cerca de los 3.800 millones de dólares, es decir, el equivalente al 70% del PIB. De este total, 2.005 millones corresponden a daños directos (49%), y 1.800 millones a indirectos (51%) que se harán sentir a lo largo de un período de al menos cuatro años (CEPAL, 1999: 77-78).

Haciendo un desglose por sector nos encontramos con que la mayor parte se concentraron en los sectores productivos - US\$ 2.617.5 millones (el 69% de todos los daños) -, luego en la infraestructura - US\$ 665.4 millones (17%) - y finalmente en los distintos sectores sociales, US\$ 439.3 millones (12%). Dentro de estos, los más afectados fueron el de la vivienda, con US\$ 344.1 millones (78.32% de todos los sectores), el de la salud, US\$ 62.2 millones (14.15%), y el de la educación, US\$ 33.0 millones (7.5%).

Aunque las cantidades específicas de los daños reportados por otros estudios de impacto son un tanto diferentes (ver por ejemplo Banco Mundial, 1998), y que los mismos datos han variado en lo que va del presente año, en lo fundamental la magnitud y la distribución sectorial se muestran muy próximos en los distintos estudios, por lo que la idea global de la dimensión de la catástrofe ofrecida aquí es correcta.

Fuente: CEPAL 1999a.

escolar, primario y medio. Esto significa que los alumnos, que normalmente pierden una gran cantidad de días de clase, debido a diversas razones, ahora tuvieron que agregar algo más del 10% del año escolar.

Además, en el nivel primario tenemos que considerar que si en condiciones normales el profesor logra cubrir un 81% en español y sólo un 76% en matemáticas (UMCE, 1998a: 69) de los programas establecidos, en esta ocasión el déficit seguramente fue más elevado.

También se debe considerar que para que los escolares de estos niveles no perdieran su grado, la Secretaría de Educación (SE) decidió aplicar la promoción automática en aquellos lugares donde hubo destrucción de los centros y los récords escolares, y promediar las notas recibidas por el alumno hasta ese momento en aquellos donde no hubo daños directos. Es de suponer que esta medida tendrá efectos negativos en la calidad de la enseñanza, aumentará la repetición y deserción y bajará aún más el rendimiento.

En el caso del nivel superior, en las universidades públicas también se perdió aproximadamente un tercio del tercer período anual y los alumnos fueron prácticamente promovidos sin seguir los procedimientos normales, lo que también vendrá a distorsionar su formación general y, específicamente, su desempeño en las clases que tendrán que cursar posteriormente.

En general, se estima que hay un total de 205.318 educandos que han resultado directamente afectados porque asisten a centros educativos seriamente dañados, lo que representa un 14.09 % del total del 1.456,860 alumnos reportados matriculados en 1998, en los niveles atendidos por la Secretaría de Educación. En el recuadro 4.6 se aprecia los severos daños a la infraestructura educativa.

En relación con la distribución geográfica del impacto, en los propios centros educativos, los mayores daños se concentraron en los departamentos del norte y en Gracias a Dios. Se puede observar que el departamento más afectado fue el de Colón que sufrió daños en el 40.8 % de su infraestructura educativa, luego le sigue Gracias a Dios con un 38.4% y Atlántida con un 29%. Los departamentos menos afectados fueron los del occidente: Copán con un daño de 3.2%, Lempira un 2.6%, Santa Bárbara un 1.7% y Ocotepeque un 1.2%.

Una análisis más profundo en términos de aulas nos muestra una dimensión un tanto diferente del impacto. Los departamentos que aparecen con más aulas dañadas son Colón (576), Choluteca (502) y Cortés (329); y con menos, Santa Bárbara (27), La Paz (14) y Ocotepeque (3) (ver cuadro 4.16).

Nuevamente, si el análisis se hace en cuanto a aulas destruidas la imagen cambia un poco otra vez. Los departamentos en donde hubo mayor número, por lo que el esfuerzo de la reconstrucción deberá ser mayor, son Francisco Morazán, con 252

RECUADRO 4.6

### Daños a la infraestructura educativa del país

Al analizar los daños a la infraestructura educativa nos encontramos que fueron severos. El edificio de la Secretaría de Educación fue completamente destruido por la inundación que sufrió Tegucigalpa. Como una de las consecuencias, se perdieron los archivos y registros administrativos y académicos. Esta pérdida, además de hacer difícil el tener datos definitivos sobre la magnitud de los daños en el sector, podría crear serios problemas para la acreditación de los certificados y diplomas extendidos por la SE. Afortunadamente, por lo menos la información más reciente también se maneja a nivel de las direcciones departamentales.

En cuanto a los daños a la infraestructura escolar de los niveles atendidos por la SE, la última información compilada por esta, a partir de los reportes de los directores distritales y departamentales de todo el país, hasta el 17 de febrero del presente año, se estima que hay un total de 1.306 centros educativos dañados, lo que significa un 11.46% de los 11.389 existentes en 1998. De acuerdo con esta misma fuente, del total de aulas existentes a la llegada del huracán, 3.158 fueron afectadas directamente: 1,031 destruidas y 2,127 dañadas. A esto hay que sumar los daños a cocinas (152), bodegas (114), módulos sanitarios (755) y letrinas (1,082). También hay que añadir las pérdidas en material educativo que, según los datos reportados por la evaluación del Banco Mundial, ascienden a 215 millones de dólares (Banco Mundial, 1998: 41).

Fuente: Elaboración propia con base en datos oficiales de la SE, 1999.

aulas, Choluteca, con 238, y Yoro, con 122. Los departamentos en donde fue prácticamente insignificante son La Paz, Lempira y Ocotepeque, que no reportan ninguna aula destruida y muy pocas dañadas.

Los datos más recientes, disponibles en la SE, no permiten determinar con exactitud la distribución del impacto en los diferentes niveles del sistema educativo atendidos por esta Secretaría. Sin embargo, y no olvidando la pequeña diferencia con los datos que se han venido manejando, se puede tener una idea más o menos clara a partir de las estimaciones preliminares del Banco Mundial. De acuerdo con estas estimaciones, el nivel más afectado fue el primario (ver gráfico 4.6). De las 4,650 aulas consideradas dañadas, el 60.21% (2,800) corresponde al primario, el 23.65% (1,100) al secun-



dario, y el 16.12 % (750) al preescolar.

En relación con los docentes, de los 50,068 que trabajaban en los niveles atendidos por la SE en 1998, 6,000 se reportan como damnificados lo que representa un 11.98%. De este total, el 50% pertenece al nivel primario, el 33.33% al preprimario y un 16.60% al secundario. Finalmente, las pérdidas totales en materiales educativos, equipo y mobiliario se estiman en unos 40 millones de lempiras (CEPAL, 1999a: 37). Del total de pérdidas en este rubro, según estimaciones del Banco Mundial, el 46.51% pertenece a primaria, el 39.53% a preescolar y el 13.95% a secundaria.

La educación superior fue la menos afectada. Sin embargo, aunque no se cuenta con información específica, se sabe que sufrieron daños o destrucción menor las instalaciones de la Escuela Nacional de Ciencias Forestales en Siguatepeque, las de la Escuela Nacional de Agricultura en Olancho, y el Centro Universitario Litoral Atlántico (CURLA) de la Universidad Nacional Autónoma de Honduras, ubicado en La Ceiba (cuadro 4.17). La evaluación preliminar de la CEPAL estima que los daños directos ascienden a 23.8 millones de lempiras y el costo total de daños directos es de 362 millones de lempiras (CEPAL, 1999a: 37).

Por su parte, sobre la base de la información recopilada, la SE ha calculado que los daños totales oscilan alrededor de los 35 millones de dólares<sup>8</sup>. Esto incluye tanto los directos como los indirectos a la infraestructura educativa de todos los niveles, más los ocasionados al equipo, mobiliario y material educativo. Se incluyen, además, estimados sobre los daños a las escuelas utilizadas como albergues y sobre el costo de reubicación de estas en sitios más seguros.

El costo de la reconstrucción será todavía más alto tanto por el cambio de la tasa cambiaria como por el aumento a los costos unitarios de los bienes afectados, cuyos precios serán más altos en el momento de la reconstrucción que antes. La CEPAL estimó que el costo total de la reconstrucción de todo el país alcanzaría los 551.8 millones de lempiras, pero el plan presentado por la SE al Banco Mundial supera por mucho esa cantidad. Hay que apuntar, sin embargo, que el Programa de Acción para la reconstrucción para el período 1999-2000 propuesto por la SE al Banco Mundial incluye acciones que van mucho más allá de la simple reconstrucción de la infraestructura. Este programa tiene tres componentes principales: un plan de emergencia de 100 días, un plan de transformación educativa, y un plan de acciones de reconstrucción de la infraestructura educativa (B.M., 1998: 41-46).

El primero de estos componentes abarcó el período comprendido entre diciembre del 98 a marzo del 99 y tenía como propósito fundamental la reactivación del sistema educativo nacional y la preparación de las condiciones para el inicio de la acti-

CUADRO 4.16

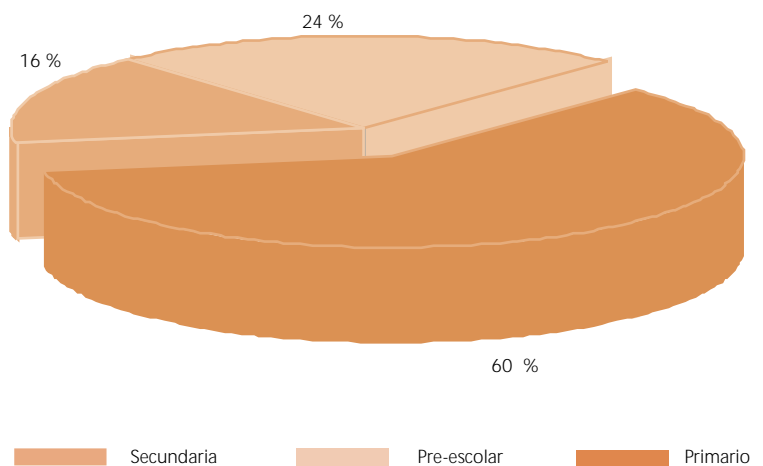
**Daños a centros educativos, por departamento**

Departamentos	Centros educativos afectados	Aulas destruidas	Aulas dañadas	Total aulas afectadas
Atlántida	161	31	221	252
Colón	170	102	474	576
Comayagua	47	60	118	178
Copán	18	2	30	32
Cortés	186	89	240	329
Choluteca	168	238	264	502
El Paraíso	69	17	74	91
Francisco Morazán	64	252	58	310
Gracias a Dios	68	40	108	148
Intibucá	48	17	63	80
Islas de la Bahía	27	10	58	68
La Paz	7		14	14
Lempira	15		30	30
Ocatepeque	3		3	3
Olancho	34	20	72	92
Santa Bárbara	12	15	12	27
Valle	87	16	115	131
Yoro	122	122	173	295
<b>País</b>	<b>1,306</b>	<b>1,031</b>	<b>2,127</b>	<b>3,158</b>

Fuente: Elaboración propia con base en datos oficiales de la S.E., 1998

GRAFICO 4.6

**Distribución del total de aulas dañadas por nivel educativo**



Fuente: Elaboración propia con base en datos preliminares de la S.E., 1999.

CUADRO 4.17

**Tipo de daños en el sector educación  
(Millones de lempiras)**

Tipo	Directos	Indirectos	Total
Niveles atendidos por SE	200	0	200
Nivel superior	24	0	24
Equipo, mobiliario y material educativo	40	0	40
Instalaciones deportivas y culturales	14	0	14
Secretaría de educación	85	0	85
Uso de escuelas como albergues	0	50	50
Reubicación de escuelas	0	34	34
<b>Total</b>	<b>362.4</b>	<b>84</b>	<b>446.4</b>

*Fuente:* Elaboración propia con base a estimaciones de CEPAL 1999 y la Secretaría de Educación.

CUADRO 4.18

**Costo de los planes y acciones post Mitch  
en el sistema educativo**

Planes y acciones	Precio total US\$	%
<b>Plan de 100 días</b>	<b>10,158,400</b>	<b>15.8</b>
Reparación y adecuación de centros	1,100,000	1.7
Reposición de material educativo	3,000,000	4.7
Reactivación admn. S.E.	1,670,000	2.6
Fortalecimiento distrital	1,200,000	1.9
Movilización de docentes	2,388,400	3.7
Estrategias de comunicación	800,000	1.2
<b>Plan de transformación educativa</b>	<b>18,002,000</b>	<b>28.0</b>
Fortalecimiento descentralización	1,690,000	2.6
Fortalecimiento participación comunitaria	4,012,000	6.2
Reorientación de la S.E.	900,000	1.4
Inversión en calidad de educación	10,400,000	16.1
Imprevistos	1,000,000	1.6
<b>Plan de reconstrucción infraestructura</b>	<b>36,240,000</b>	<b>56.3</b>
Reconstrucción de aulas nivel primario	10,240,000	15.9
Reconstrucción de aulas nivel medio	20,000,000	31.1
Construcción edificio S.E.	6,000,000	9.3
Total global S.E.	64,400,400	100.0
Reconstrucción en educación superior	2,368,616	3.5
<b>Total US\$</b>	<b>66,769,016.00</b>	<b>100.0</b>

*Fuente:* Elaboración propia con base en información del Banco Mundial y CEPAL, 1999.

vidad escolar del presente año. El costo preliminar de dicho plan, estaba calculado en aproximadamente 10 millones de dólares e incluía actividades tales como: la compra de material educativo, la reposición de libros, equipos y mobiliario, la reactivación del sistema administrativo de la SE, el fortalecimiento de la gestión distrital, la movilización de docentes a las comunidades afectadas, etc.

El plan de transformación educativa a ejecutarse durante el período 1999-2000 tiene un costo aproximado de 18 millones de dólares y comprende acciones tendientes al fortalecimiento de la gestión descentralizadora, el apoyo al programa de participación comunitaria (PROHECO), reestructuración de la SE, y la rehabilitación de los insumos para la calidad educativa (ver cuadro 4.18).

Finalmente, el plan de acciones de reconstrucción de la infraestructura educativa, que tiene un costo estimado superior a los 36 millones de dólares, incluye acciones tendientes a la reconstrucción de las aulas destruidas y dañadas, y de las oficinas de la SE. En resumen, el cuadro 4 muestra que el costo estimado para la reconstrucción durante el presente año es de 66,769,016.00 dólares, de los cuales el 96.45% es para la inversión en los niveles atendidos por la SE, que fueron los severamente dañados, y sólo el 3.54% para la inversión en las universidades.

Curiosamente, se puede observar que del total de la inversión prevista por la SE se asigna un porcentaje mayor a la reconstrucción de aulas del sector medio (31%), aun cuando los mayores daños ocurrieron en el nivel primario, al que se le asigna sólo un 16%. Probablemente esto se deba a que la mayor parte de la construcción de centros escolares esté a cargo del FHIS, como se analizará más adelante.

Las cifras caracterizan lo sucedido, pero también ocultan detalles importantes. Aunque el monto de los daños al sector educación es ya de por sí elevado, también acentúa el deterioro en el ya bajo nivel de vida de los hondureños. Además, los más golpeados fueron los grupos más vulnerables, con menores ingresos y tradicionalmente marginados, que perdieron no sólo sus viviendas sino también sus medios de subsistencia. Esto traerá secuelas negativas para la asistencia y permanencia de los educandos en su centro de educación.

*Las perspectivas del desarrollo humano en educación*

El huracán no sólo vino a crear nuevos problemas, sino, ante todo, a agudizar los ya existentes y a poner al descubierto, con mayor crudeza, las grandes vulnerabilidades históricamente acumuladas. En un primer momento se calculó que el sector educativo iba a hacer retroceder la educación en 10

años (SE, 1999). Luego, según datos más ajustados de la CEPAL, se estima que los efectos del huracán se harán sentir a lo largo de un período de al menos cuatro años (CEPAL, 1999a:77).

Los datos muestran que se han agudizado tanto los problemas cuantitativos como los cualitativos. En el cuadro 4.19, se pueden deducir algunos escenarios y comprobar que se han agravado algunos de los déficits más notorios que ya existían, sobre todo la enseñanza primaria.

En preescolar el déficit de aulas, el número de alumnos sin acceso, el déficit de maestros y de materiales, no se incrementaron tanto como para pensar que se constreñirá la cobertura en el presente o el próximo año. Sin embargo, todo hace pensar que no se lograrán aumentos importantes en el futuro próximo.

La situación del nivel primario es la más preocupante: un 11.5 % de la infraestructura ha quedado destruida. Como indican los datos provisionales de matrícula del presente año (ver cuadro 4.20), ésta es casi igual, en números absolutos, a la del año pasado. Sin embargo, si se toma en cuenta que el promedio de alumnos nuevos durante la presente década ha sido de 23, 439 por año y que este último sólo se matricularon aproximadamente 4,149 nuevos alumnos en relación con el año anterior, es claro que ha habido una disminución del 81.09 %. Sin embargo, a estos nuevos alumnos hay que añadir los matriculados en el Programa de Educación Comunitaria (PROHECO) que para este año alcanzarán un total de 23,517 en 475 escuelas improvisadas, ubicadas en algunas de las comunidades rurales más pobres, que no contaban antes con escuela, diseminadas en 11 departamentos (datos proporcionados por PROHECO). Aun así, la matrícula en primaria se encuentra por debajo de las proyecciones realizadas en diferentes estudios previos (ver SE/GTZ, 1997: 264; Membreno, J., 1996: 30).

Curiosamente, no sólo son los departamentos más afectados los que presentan disminución o estancamiento en sus matrículas, sino también y, sobre todo, los que sufrieron menos daños directos. Esto hace suponer que la disminución de la matrícula en términos de cobertura de estudiantes nuevos no es tanto producto de la incidencia directa del Mitch en la educación, sino, más bien, en otros sectores económicos y sociales directamente ligados al empleo y el ingreso familiar. Por último, es conveniente anotar que si consideramos la dinámica del crecimiento poblacional, se puede esperar que la cobertura del nivel primario bajará unos puntos.

Pero el impacto más negativo del huracán Mitch en el sector educativo se hará sentir en los aspectos cualitativos. Debido a las condiciones en que se han habilitado provisionalmente los centros educativos destruidos (en carpas, sin mobiliario adecuado o material educativo), lo más probable es que suban los índices de deserción, repitencia y repro-

CUADRO 4.19

**Necesidades del sector educativo antes y después del Mitch**

<i>Necesidades de infraestructura</i>			
Nivel educativo	Déficit de aulas A.M.	Aulas destruidas	Total déficit
Pre-escolar	2,000	750	2,750
Primaria	5,000	2,800	7,800
Secundaria	7,000	1,000	8,100
<i>Necesidades de cobertura</i>			
	Niños sin acceso A.M.	Niños sin acceso por Mitch	Total déficit
Pre-escolar	560,000	21,000	581,000
Primaria	160,000	100,000	260,000
Secundaria	45,000	30,000	75,000
<i>Necesidades de material educativo</i>			
	Déficit de materiales A.M.	Déficit por Mitch	Total déficit
Pre-escolar	90,000	85,000	175,000
Primaria	350,000	100,000	450,000
Secundaria	S/D	30,000	S/D

*Fuente:* Elaboración propia con base en datos oficiales proporcionados por la S.E. al Banco Mundial.

bación. A la deserción, también podría contribuir el hecho de que las familias de los lugares más afectados aducen que no tienen los recursos suficientes como para mantener a sus hijos en las escuelas. Afortunadamente, según datos provisionales proporcionados por la Unidad de Medición de la Calidad de Educación de la SE (UMCE), los niveles de rendimiento, medidos a finales de 1998 y a principios del presente año, no han variado negativamente en relación con 1997. En este año los educandos lograron un promedio de 36% en matemáticas y 40% en español de tercer grado (UMCE, 1998:57). En la última medición mencionada, en el mismo grado, lograron un 43% en matemáticas y un 41% en español, lo que significa una mejora significativa, sobre todo en matemáticas. Es razonable pensar, sin embargo, que es todavía muy temprano para determinar el verdadero efecto del huracán en esta área y que seguramente este efecto se hará sentir con mayor peso en los próximos años.

En el nivel secundario la situación es menos grave pero no menos preocupante. La destrucción de la infraestructura escolar ha venido a agudizar aún más el ya serio problema del déficit de aulas. Esto,

CUADRO 4.20

**Matrícula nivel primario por departamento  
1998-1999**

Departamentos	Matrícula 1998	Matrícula 1999	% de variación
Atlántida	63,271	61,262	-3.2
Colón	47,990	50,118	4.4
Comayagua	59,657	71,012	19.0
Copán	40,890	38,465	-5.9
Cortés	166,947	167,760	0.5
Choluteca	72,341	69,179	-4.4
El Paraíso	57,441	57,656	0.4
Francisco Morazán	188,889	187,964	-0.5
Gracias a Dios	12,387	13,818	11.6
Intibucá	31,973	33,384	4.4
Islas de la Bahía	5,594	5,100	-8.8
La Paz	26,047	29,645	13.8
Lempira	38,868	37,010	-4.8
Ocatepeque	14,090	15,887	12.8
Olancho	71,687	69,679	-2.8
Santa Bárbara	58,922	58,799	-0.2
Valle	32,816	29,118	-11.3
Yoro	87,104	84,969	-2.5
País	1,076,914	1,080,825	0.4

*Fuente:* Elaboración propia con base en datos oficiales de la S.E. y Direcciones Departamentales.

aunado al hecho de que el número de alumnos sin posibilidad de ingresar casi se ha duplicado a causa del Mitch, hace pensar que la cobertura, ya insuficiente, tenderá a bajar en los próximos años.

En términos de matrícula, aparentemente el huracán no se hará sentir este año en el nivel secundario. Según datos provisionales proporcionados por la Secretaría de Educación y las Direcciones Departamentales de Educación, la matrícula es de aproximadamente 280,817 alumnos (sin contar los matriculados en las escuelas básicas), lo que está en relación con las proyecciones para el nivel y con el ritmo de crecimiento que ha venido teniendo a lo largo de la presente década.

Un análisis de los datos por departamento muestra que la mayoría de los afectados (con excepción de Yoro), han tenido un aumento de su matrícula (algunos significativos) en este nivel (Atlántida 9%, Colón 27%, Choluteca 4%, Francisco Morazán 3%) e Islas de la Bahía (1%). Sorprendentemente, son los departamentos que no soportaron las peores secuelas los que redujeron su matrícula (La Paz, 11%, Santa Bárbara, 7%).

No obstante, por las mismas condiciones ya mencionadas para el nivel primario, es de suponer que los índices de eficiencia y calidad también tenderán a descender o por lo menos a mantenerse tan bajos como los de años anteriores, en todos los departamentos.

En general, podemos decir que hasta el momento el gobierno, con el apoyo de la ayuda internacional, ha podido paliar la situación del sector educativo en lo que va del año. Según el Informe de *Avances en la Reconstrucción Nacional* publicado por la Presidencia de la República, se han construido y reparado, a través del FHIS, 747 aulas escolares y se han rehabilitado, en colaboración con las municipalidades y otras organizaciones comunitarias, 131 centros educativos dañados (Presidencia de la República, 1999: 17). Estas y otras medidas, sin embargo, no han logrado resolver la situación de una manera satisfactoria. Para muchos sectores de la nación, sobre todo de la sociedad civil, el gobierno nacional no ha actuado con la rapidez del caso y se ha quedado muy corto, sobre todo en la reforma del sistema educativo hondureño.

Desde una perspectiva más específica, es también claro que el gobierno no logrará cumplir con las metas educativas del Plan de Acción Nacional (PAN) para la presente década, y no necesariamente a causa del huracán. Una de las principales era reducir el analfabetismo a 16% para el año 2000.

Las tendencias analizadas anteriormente indican que lejos de acercarnos a esta meta nos estamos alejando. Sólo con campañas agresivas y focalizadas se podrá alcanzarla en un plazo corto. En el nivel preescolar, la cobertura en 1990 se encontraba en un 16% y se pretendía llegar al 32% en el año 2000. Algunos estudios de avance proclaman que esta meta se ha logrado y sobrepasado (UNIS/SEPLAN, UNICEF; PNUD, 1995, SE/GTZ; 1997), pero la realidad es que si excluimos la matrícula de los CIES (que sólo duran dos meses), todavía se está muy lejos de lograrla.

En relación con la enseñanza primaria la cobertura se ha mantenido alrededor del 85% en toda la década. El PAN tenía como objetivo la universalización para el año 2000. Todo hace pensar que no se alcanzará en ese año ni en un futuro cercano. En cuanto a la educación secundaria la meta era pasar de una cobertura del 31% en 1990 a una de 50% en el año 2000. Aunque ésta ha aumentado a 35% en 1997, es también imposible que se logre la meta para el próximo año. Al igual que con las otras, sólo redoblando esfuerzos se podría llegar a ella en un futuro cercano. En relación con el mejoramiento de la calidad, es también difícil pensar que se reducirán los índices de repitencia, deserción y reprobación en el corto plazo, si se toman en cuenta las tendencias y las condiciones examinadas aquí.

Hay que tener presente que, de acuerdo con datos del Banco Mundial, Naciones Unidas y otras fuentes, los objetivos educacionales que son requi-

sitos para el despegue económico de los países en vías de desarrollo son de por lo menos el 50% de la población adulta con educación primaria, el 25% con secundaria, la atención a las necesidades de alfabetización y sustanciales reformas en la educación superior (Steenwyk, N., y Mejía, M., 1994: 2, 7).

Antes de la llegada del huracán Mitch se sabía que casi la mitad de la fuerza de trabajo no tenía primaria completa, más del 80% no contaba con secundaria completa y no existían mecanismos eficaces para incorporar a los que habían quedado fuera. Aun así, se suponía que por lo menos en educación primaria el umbral necesario para el despegue económico se alcanzaría al final de esta década (ibid: 7).

Los efectos del Mitch, sin embargo, nos hacen pensar que ni siquiera este umbral será cruzado en el presente siglo y que los otros tampoco en un futuro cercano, a menos que se tomen las medidas pertinentes no sólo para lograr estas metas sino para avanzar efectivamente hacia el propósito fundamental de impulsar el desarrollo humano. A continuación se analizan tres aspectos fundamentales relacionados con esta cuestión.

#### *Hacia una estrategia para superar los déficit educativos*

Existen dos vías importantes a través de las cuales es posible dinamizar el desarrollo humano: el crecimiento económico y el uso del gasto social. (PNUD, 1998: 18). En relación con el primero, el PNUD ha venido insistiendo, desde 1990, que este es una condición necesaria pero no suficiente para alcanzar un mayor desarrollo humano. Para que el crecimiento económico impulse el desarrollo humano, debe generar más empleo y seguridad, propiciar la libertad de las personas, distribuir equitativamente los beneficios, promover la cohesión social y salvaguardar el desarrollo humano futuro (PNUD, 1996: 63).

Tal como se afirma en el *Informe de Desarrollo Humano 1998* de Honduras, el crecimiento del desarrollo humano desde los años sesenta no se ha logrado debido a un incremento económico fuerte sino a pesar de que éste ha sido insuficiente y de la existencia de grandes inequidades sociales y geográficas (PNUD, INDH, 1998: 55, 68). Por lo menos para los próximos años, el desastre provocado por el huracán Mitch nos deja el reto de pensar en el desarrollo humano prácticamente sin crecimiento económico. Pero también nos deja la posibilidad de reorientar lo que se ha venido haciendo.

El Mitch le ha causado al país lesiones sin precedentes. No sólo se ha perdido parte importante de la infraestructura productiva, vial y social, bienes de capital y la producción de dos años, sino que también se ha visto afectada en sus logros macroeconómicos de crecimiento y estabilización,

profundizando los desequilibrios ya existentes. Según datos de la CEPAL, en el período 1991-1997 la economía nacional creció a una tasa promedio de 3.7% y de 1995 a 1998 a una de 4.3%, impulsada sobre todo por el aumento en la inversión y las exportaciones, particularmente las no tradicionales (CEPAL, 1999c: 82, 84). Durante los primeros diez meses de 1998, la economía exhibía un desempeño favorable. Las estimaciones auguraban un crecimiento del PIB de 5.1% (ibid: 85). El huracán contrajo bruscamente esa expectativa a un 2.7%. Pero los efectos mayores se presentarán durante 1999, cuando se calcula que la actividad económica se contraerá (-6.8%), al reducirse el crecimiento en todos los sectores, excepto el de la construcción (ibid: 90-91).

Es muy probable, también, que, sobre todo en los dos próximos años, la baja de la actividad productiva genere más desempleo y subempleo. El ya reducido nivel de ingreso per cápita disminuirá aún más, y la pobreza tenderá a aumentar, sobre todo en el medio rural y en las áreas marginales de las ciudades, lo cual pondrá en situación todavía más difícil a los grupos más desprotegidos de la sociedad (ver el apartado anterior de este capítulo).

Pasada la etapa de la emergencia y la rehabilitación, urge que el gobierno y la sociedad civil elaboren una estrategia de reconstrucción que no sólo reactive el crecimiento económico, sino que lo haga más equitativo y que lo reoriente a convertirse en verdadero pilar del desarrollo humano sostenible. En esta tarea, la inversión en el conocimiento y en la formación del capital humano a través de la educación es una condición *sine qua non* para lograr una transformación productiva con equidad. Por eso, la educación debe continuar siendo, no sólo de palabra, sino de hecho, la prioridad del Estado.

El gasto social es otra vía importante para impulsar el desarrollo humano<sup>9</sup>. Aunque siempre sujeto a las restricciones de los montos presupuestarios, lo más importante para que se asigne un gasto social adecuado es que exista un compromiso político de parte del gobierno con el desarrollo humano. En términos generales, en lo que va de la presente década, ese gasto ha estado muy alejado de los índices recomendados por el PNUD para propiciar el desarrollo humano (ver cuadro 4.21).

Sin embargo, hay que recordar que sólo en el servicio de la deuda externa Honduras paga más de lo que invierte en el gasto social. Además, para que el presupuesto gubernamental impulse un mayor desarrollo humano es necesario mejorar ostensiblemente la razón de asignación. Esto se podría alcanzar a través de nuevas formas de captación de ingresos, de reasignación de fondos hacia aquellos sectores con mayor vulnerabilidad y de mecanismos que permitan un uso más adecuado y eficiente de los recursos disponibles. Como adelantándose al desastre, el Presidente Flores prome-

CUADRO 4.21

**Razones de gasto total y gastos sociales con base en el gasto del gobierno central (datos porcentuales)**

	Razón gasto	Razón asignación social	Razón prioridad social	Razón gasto desarrollo humano
1993	30.5	28.1	53.9	4.0
1994	25.7	36.7	51.3	3.5
1995	24.9	27.8	57.5	4.0
1996	22.8	32.2	53.1	3.9
1997	22.6	31.6	47.8	3.4
1998 a/	23.0	30.2	50.0	3.5
PNUD b/	25.0	40.0	50.0	5.0

a/ Cifras preliminares

b/ Índices recomendados por el PNUD, Informe de Desarrollo Humano, 1991

Fuente: Secretaría de Finanzas, Memoria, 1998.

tió en su plan de gobierno que «todo recurso disponible, obtenido de la condonación y reestructuración de la deuda externa, será utilizado como inversión en la educación» (Flores, C.R. 1998:27). De hacerse efectiva, la condonación podría ser el instrumento de transformación esperado por todos.

*Mejorar la distribución del gasto social e incentivar la participación*

En Honduras, el paso de un nivel de desarrollo bajo en los sesenta a uno medio en los noventa se realizó sobre la base de una significativa inversión en educación y salud primaria. Sin embargo, el monto de la inversión y las acciones emprendidas para mejorar los índices cuantitativos y cualitativos, sobre todo en educación, no han sido suficientes como para contrarrestar la vulnerabilidad evidente que todavía presenta el sector. Uno de los grandes problemas lo ha constituido la manera como se ha distribuido el gasto social, especialmente en educación.

El gasto en educación ha representado más de la mitad del gasto social desde inicios de la década de los ochenta, pero ha mostrado una tendencia a descender, pasando de un promedio de 58.3% de esa década, a un 52.9% en 1995 (UNIS/SECPLAN, UNICEF/ PNUD, 1995:28; SECPLAN/BID/UNICEF/ Ruta Social, 1997: 30). La parte del gasto en educación en el PIB también ascendió de un 4.2% en 1990 a un 4.7 en 1996 (SECPLAN, BID/UNICEF/Ruta Social, 1997: 28; SE/GTZ, 1997: 45), mientras en América Latina es de 6.0%, lo cual muestra una inversión en capital humano bajo.

Excluyendo las transferencias que la SE efectúa a otras instituciones, el 94% de los recursos son destinados para salarios y previsión social del magisterio, limitando con esto los recursos destinados para gastos de operación y capital, que en los últimos años han sido financiados con fondos externos (préstamos y donaciones) (ibid: 43). Esto explica, en gran medida, el porqué la inversión en calidad es mínima.

En función de la inversión por nivel educativo, tal como lo muestra el gráfico 4, la distribución del presupuesto ejecutado refleja una alta inversión, aunque no suficiente, en el nivel primario, y una peligrosamente baja para nivel medio y la educación de adultos. Esta asignación presupuestaria debería mejorarse de acuerdo con las cambiantes necesidades de la demanda y de las necesidades del desarrollo.

Si se analiza aún más detenidamente la ejecución presupuestaria por cada nivel, nos damos cuenta que más del 95% se gasta en salarios y el resto en infraestructura o subsidios, dejando muy poco para invertir en la mejora de la calidad de los servicios prestados, que es el problema más serio que enfrenta el sector (Edwards, J., 1995).

La distribución presupuestaria también sigue fomentando la inequidad. Los logros obtenidos en educación no han llegado a todos por igual. Entre el 20% de población más pobre -especialmente las mujeres- el nivel educativo continúa siendo extremadamente bajo, lo mismo que entre los jóvenes. Por regiones geográficas, los niveles educativos son peores en el área rural, y especialmente en los departamentos de la zona occidental (SECPLAN/UNIS, 1996). La inversión en educación no responde a esta realidad. Los departamentos que absorben la mayor parte del presupuesto en educación son los de Francisco Morazán y Cortés (también con los menores índices de pobreza), mientras que los de occidente tienen una asignación bastante baja (SECPLAN/BID/UNICEF/Ruta Social, 1997:30, PNUD, INDH, 1998: 31-35). Afortunadamente, el huracán Mitch no afectó estas zonas más vulnerables, lo cual no significa que no necesiten atención.

La tarea de reconstruir la infraestructura educativa perdida no debe hacer olvidar que la remoción de los obstáculos que impiden la ampliación de las oportunidades educativas de la gente es tarea prioritaria de una estrategia de desarrollo humano. Hasta el 17 de febrero del año en curso, el FHIS había invertido un total de Lps. 159.334.422.46 millones en 671 proyectos (sobre todo de reconstrucción) en el sector educativo, lo que representa un 30.2% del total de la inversión realizada. El cuadro 4.22 muestra en porcentajes que no necesariamente se ha invertido en donde más se necesita.

Además de ampliar las oportunidades de la gente, y especialmente de aquellos sectores tradicionalmente excluidos de los beneficios de la educación, el gobierno y la sociedad deben también enfrentar los grandes retos que todavía quedan, no

CUADRO 4.22

**Inversión del FHIS en el sector educativo, Nov.98/Feb.99**

Departamento	% inversión
Atlántida	11.0
Francisco Morazán	9.4
Yoro	8.9
Choluteca	7.6
Olancho	7.3
Colón	7.1
Comayagua	7.0
Lempira	6.4
Gracias a Dios	6.6
Cortés	6.4
La Paz	5.5
Santa Bárbara	4.5
Valle	4.5
Islas de la Bahía	3.0
El Paraíso	2.7
Copán	1.2
Intibucá	0.8
Ocotepeque	0.2
Total	100.0

Fuente: Elaboración propia con base en datos oficiales del FHIS III, 1999.

sólo con sus propios medios, sino que con una amplia participación popular. En este sentido, se debe continuar con la modernización y descentralización para aumentar la participación democrática y orientar las decisiones gubernamentales en función de las necesidades de los afectados. También se debe incentivar aún más la participación de otras dependencias del gobierno y especialmente de la empresa privada en el nivel primario y superior. Además, se necesita promover aún más la participación popular, como se ha estado haciendo con la creación de los Centros Comunitarios para la Iniciación Escolar (CCIE) y con el Programa PRO-HECO, sin descuidar la calidad. En el nivel superior, las universidades y los demás centros de educación superior deben de tratar de generar más fondos internos, ya sea mediante la venta de servicios o mediante la generación de investigaciones para el mismo gobierno o para la empresa privada.

*Invertir más en la calidad*

Además de reconstruir la infraestructura y de ampliar la cobertura del nivel preescolar, medio y superior, el gran reto de Honduras en términos de educación continúa siendo el mejoramiento de la

calidad de los servicios que ofrece. Muchos de los logros que se han mencionado anteriormente se han logrado sacrificando la calidad. La transformación del desarrollo del país pasa por la reversión de este patrón histórico.

La calidad tiene que ver en gran medida con los niveles de igualdad, eficiencia y pertinencia social que genera el sistema educativo. Ya se ha mencionado que la educación nacional continúa siendo inequitativa, porque a pesar de los logros, todavía limita la participación al ofrecer escasas oportunidades a los pobres, las mujeres y los jóvenes.

En términos de eficiencia, el sistema educativo todavía presenta serios problemas. Esta ineficiencia se manifiesta en los altos índices de repitencia y deserción, que si bien muestran leve mejoría en los últimos años, le cuesta anualmente al Estado alrededor de US\$ 42 millones (SECPLAN/BID/UNICEF/Ruta Social, 1997: 44). Si no se atienden estos problemas, la inversión del Estado en el desarrollo siempre se verá limitada por la falta de una adecuada cobertura y eficacia del sistema educativo.

Finalmente, la pertinencia social de los contenidos educativos es más difícil de medir. Para ello se necesitarían estudios de mercado y de otro tipo que todavía no existen en el país. Sin embargo, y aunque no se tengan datos precisos, en la realidad se ve que, a pesar de los esfuerzos hechos por los últimos gobiernos en materia de reforma curricular, los contenidos educativos de todos los niveles todavía están desvinculados del mercado de trabajo, y no le proporcionan al educando ni las herramientas cognitivas mínimas que le habiliten para realizar sus aspiraciones personales ni las capacidades necesarias que potencien su participación activa en la actual sociedad moderna globalizada. Mientras esto no se mejore, las posibilidades de desarrollo humano continuarán siendo restringidas por largo tiempo.

**La deuda externa**

*«Es importante, desde el punto de vista estratégico, tener ese foco gemelo -alivio de la deuda y alivio de la pobreza- ya que pueden ser reforzados mutuamente... enfoquemos ambos, porque si recalamos exclusivamente alivio de la deuda, quizás podamos ganar la lucha, pero perderíamos la guerra.»* Michael Camdessus (FMI), marzo de 1999.

*Antecedentes*

La deuda externa se encuentra en forma permanente en el debate público de desarrollo tanto en la clase política como en los medios de comunicación y la clase intelectual. Sin embargo, como se expresó al inicio de este capítulo, no representa un tema importante en la gente común pese a representar una de los factores determinantes en la asignación de la inversión gubernamental.

En Honduras, al serio estancamiento en su crecimiento per cápita, el cual ha sido casi nulo en los últimos veinte años, se une, en un vínculo perverso

so, el elevado nivel de endeudamiento externo, que lo ubica como el segundo país más endeudado de Centroamérica, después de Nicaragua.

La deuda externa pública y garantizada de Honduras ha aumentado en promedio, de 1972 a 1996, un 15% por año, en dólares nominales. El período de mayor endeudamiento tuvo lugar en la década de los ochenta, cuando se triplicó al pasar de unos 1.000 millones a 3.000 millones de dólares. Con ello la relación de la deuda con el PIB superó la cifra crítica de 80% a partir de 1986 (PNUD, INDH, 1998:71).

En este apartado se analiza el problema de la deuda externa en función de los principales agentes que intervienen en el proceso del otorgamiento, uso y pago del crédito externo. En este sentido, el primer agente es quien otorga el crédito, o sea los institutos financieros internacionales (IFI); un segundo agente es quién contrata, administra y asigna los recursos provenientes del crédito externo, o sea el propio gobierno; el tercer agente es la sociedad civil que, como expresión de toda la ciudadanía, paga la deuda a través de los impuestos.

A continuación se describen los principales IFI y sus condicionalidades relacionadas con la deuda externa: primero, el Banco Mundial (BM) y la iniciativa HIPC<sup>10</sup>; segundo, el Fondo Monetario Internacional (FMI) y las políticas de ajuste estructural, tercero, el Club de París; y, cuarto, el G-8 y la Declaración de Colonia.

#### *Iniciativa para países pobres severamente endeudados (HIPC)*

El país, junto a otras 40 naciones en vías de desarrollo, se encontraría «calificado» dentro de la iniciativa de alivio de la deuda externa para los países pobres severamente endeudados establecida por el Banco Mundial en setiembre de 1996. En América Latina, Bolivia ya ha sido favorecida y se espera que Nicaragua también lo pueda ser en el año 2000.

En el caso de Honduras, son los cambios en los parámetros de elegibilidad, aprobados en julio, en la reunión del G-7 en Colonia y ratificados en setiembre por las asambleas del FMI y del Banco Mundial, los que garantizan que el país cumple con todos los requisitos necesarios para ser incluido como beneficiario de la iniciativa HIPC.

Las últimas acciones en el proceso de negociación de la deuda externa se detallan a continuación:

#### *Acuerdo Programa Reforzado de Ajuste Estructural con el Fondo Monetario Internacional*

La firma del Servicio Reforzado de Ajuste estructural (ESAF) permitió al país acceder al Club de París para readecuar o condonar su deuda externa. El cumplimiento del programa ESAF no sólo es necesario para acceder al Club de París, sino también para ser sujeto de la iniciativa para países pobres altamente endeudados (HIPC). En ese contexto, es

#### RECUADRO 4.7

##### **Medidas estructurales del ESAF**

###### **Finanzas Sector Público**

- Fortalecimiento institucional de la Dirección Ejecutiva de Ingresos (DEI) y total aplicación del código tributario.
- Aprobación por HONDUTEL de un incremento en sus tarifas domésticas.
- Aprobación de un aumento de las tarifas de electricidad.
- Limitación de los salarios a 7.2% del PIB.
- Mantener en términos nominales el valor anualizado de subsidios de consumo de electricidad en 280 millones de lempiras.
- Contratar los servicios de una firma de auditoría externa para asegurar la transparencia en el uso de los recursos externos recibidos para la emergencia y la reconstrucción.

###### **Privatización**

- Aprobar un decreto autorizando venta de las acciones de COHDETEL al sector privado.
- Aprobar cancelación para permitir al sector privado a participar en construcciones y operaciones de carreteras.
- Invitar al sector privado a participar en las licitaciones de concesión de los aeropuertos privados.
- Someter al Congreso proyectos de reformar el sector del agua y el saneamiento.

###### **Reforma del Sistema Financiero**

- Implementar regulaciones del sistema bancario.
- Regulación de las operaciones de las casas de cambio y las compañías de seguros.
- Reforma de Pensiones y Seguridad Social
- Enviar al Congreso proyectos de ley orientados a reformar el IHSS, incluida la elevación del techo de las contribuciones salariales para seguridad social.
- Aprobar legislación para regular fondos privados de pensiones.

###### **Política Sector Externo**

- Asegurar total flexibilidad de la tasa de cambio dentro de la banca.
- Evitar contratar o dar garantía de crédito externo no concesional.

Fuente: Gobierno de Honduras, Documento ESAF, 1999.



vital conocer los compromisos de reformas económicas y sociales. Las medidas estructurales del ESAF involucran: finanzas del sector público, privatización, reforma del sistema financiero, reforma de pensiones, seguridad social y sector externo (recuadro 4.7).

### Club de París

El Club de París acordó recomendar en su reunión del 13 de abril los siguientes términos:

- Reducción del 67% de las obligaciones del servicio de deuda habidas bajo crédito y préstamos elegibles. El resto será consolidado a tasas de mercado en un período de 23 años, incluidos 6 de gracia para la deuda comercial y, a tasas convencionales, sobre un período de 40 años, con 6 de gracia, para la deuda OPA.
- Aplazamiento de todos los pagos para los próximos tres años (1999-2001).

### Reunión de Colonia e Iniciativa HIPC

El 20 de julio de este año la reunión del G-7 emitió la Declaración de Colonia (Alemania) orientada a proponer al Banco Mundial y al FMI cambios en los condicionamientos de la Iniciativa HIPC. Estas modificaciones se resumen así: ampliar los niveles de alivio a los que un país puede acceder a la iniciativa (ver cuadro 4.23); flexibilizar las condiciones en las cuales puede calificar para beneficiarse de los mecanismos de alivio que plantea la iniciativa con el fin de permitir que más países puedan adherirse a la HIPC y posibilitar que los países elegibles puedan obtener un alivio de deuda más rápidamente, siempre que cumplan con la adopción de políticas para profundizar sus programas de reforma económica y social.

La propuesta, como se observa en el cuadro, permite a Honduras calificar como país elegible para recibir el alivio de deuda previsto bajo la iniciativa HIPC. Como señala el gobierno de Honduras «...con la vigencia de las condiciones anteriores, la elegibilidad de Honduras no estaba plenamente asegurada, porque no se cumplía con la precondición de que la relación ingresos fiscales/PIB sea mayor al

20%».

Asimismo, el monto de alivio al que se puede aspirar es superior al que se hubiera llegado antes de la Declaración de Colonia. El cuadro 4.23 muestra que la relación que mantiene Honduras entre valor presente de la deuda e ingresos fiscales fluctúa entre 338% y 387%. Esto significa que la deuda se reduciría hasta representar 250% de los ingresos fiscales anuales. En concreto, según estimaciones de la Secretaría de Finanzas (SEFIN), el nivel de alivio total, incluida la operación de «stock» en términos de Nápoles para la deuda bilateral, podría fluctuar entre US\$ 860 millones y US\$ 1,250 millones, en términos de valor presente neto.

La Declaración de Colonia plantea claramente el vínculo entre la deuda externa y el combate a la pobreza. «...Es importante - dice - que los beneficios del alivio de la deuda se orienten hacia la asistencia de los segmentos más vulnerables de la población. Por lo tanto, existiría un vínculo fuerte entre alivio de deuda, la continuación del ajuste económico, la mejora de la gobernabilidad, el alivio de la pobreza... La nueva iniciativa HIPC debería construirse sobre un marco fortalecido para la reducción de la pobreza, desarrollado por las instituciones financieras internacionales (IFIS). Esto es crítico para asegurar que se inviertan más recursos en salud, educación y otras necesidades sociales, que son esenciales para el desarrollo»<sup>11</sup>.

Pese a la Declaración de Colonia y al escenario positivo de criterios de elegibilidad, algunas observaciones críticas deben ser tomadas muy en cuenta (recuadro 4.8).

### Rol de la sociedad civil

La actual participación de la sociedad civil busca potenciar su papel en lo relacionado con el endeudamiento externo. Dado que la sociedad civil, como expresión central de la sociedad, no sólo es quien paga la deuda externa -vía impuestos al gobierno central- sino que también se encuentra directamente interesada en la condonación, considera legítimo y necesario desempeñar un papel activo en la priorización, asignación y monitoreo de esa deuda.

CUADRO 4.23

#### Criterios de elegibilidad iniciativa HIPCS

Coeficiente	Antes	Declaración de Colonia	Honduras 1999	Elegibilidad
UNP/DEUDA/EXPORTACIONES	200-250%	150%	159%	SI
UPN/DEUDA INGRESOS FISCALES	280%	250%	387%	SI
EXPORTACIONES	40%	30%	41%	SI
INGRESOS FISCALES/PIB	20%	15%	17%	SI

Fuente: Secretaría de Finanzas, Dirección General de Crédito Público, 1999

#### RECUADRO 4.8

##### Criterios de elegibilidad

- Los nuevos parámetros de elegibilidad permiten que tan sólo siete países se agreguen a la iniciativa HIPC: Benin, República de África Central, Ghana, Honduras, Laos, Senegal y Togo. Sumados a los 29 países ya calificados, hacen un total de 36 países.
- Para merecer la condonación se requiere cumplir con los parámetros y condicionamientos de la reforma económica y social. En dos ocasiones anteriores Honduras suspendió el cumplimiento de acuerdos ESAF (1994, 1996). Consecuentemente, la condonación de deuda bilateral no está asegurada. Por su parte, la deuda multilateral con el FMI y Banco Mundial, no es factible de condonación, sino de reembolsos a través del Central American Trust Fund (CAETF).
- El mismo cumplimiento del ESAF debe ser evaluado desde una perspectiva de desarrollo humano y sus consecuencias directas de corto, mediano y largo plazo en los segmentos más pobres del país, como lo plantean organizaciones de la sociedad civil internacional. Es decir, el énfasis del alivio de la deuda externa no debe estar vinculado a los ESAF sino a los procesos de desarrollo.
- En Colonia se han planteado cuatro temas bastante difíciles para los urgidos países pobres altamente endeudados: la posibilidad de retrasos en el alivio de deuda debido al reforzamiento del vínculo entre el FMI y el ESAF; el problema de la venta de oro del FMI; los cambios marginales de la iniciativa; la imprecisión sobre quién y cómo se financiará el costo del alivio de la deuda.

Fuente: Declaración de Colonia, 1999

Es así que, sumados a la iniciativa del HIPC, actores como la Iglesia Católica y otras importantes entidades de la sociedad civil, de carácter mundial y nacional (EURODAD, OXFAM, FOSDEH), respaldan la iniciativa Jubileo 2000. Esta iniciativa se fundamenta en que los niveles de pobreza son de tal magnitud que el pago de la deuda es insostenible y que, además, resta recursos para financiar el desarrollo de la población.

El pago de la deuda externa, en los niveles actuales, ha significado sacrificar el desarrollo de los segmentos más pobres del país. Existe un intercambio entre pago de deuda y desarrollo humano sostenible. El PNUD, en sus últimos documentos sobre el tema, analiza esta posición (PNUD, 1999b).

Desde el punto de vista de la sociedad civil, el problema de la deuda trasciende el enfoque de la economía o de las finanzas para convertirse, sobre todo, en un problema de desarrollo, de ética social, por cuanto se refiere a la impostergable solidaridad con los grupos marginados de la población, y de voluntad política, tanto de los acreedores como de las entidades financieras.

El problema de la deuda asume proporciones enormes cuando el pago de servicio de la deuda es mayor que los nuevos recursos contratados. El gra-

do de pobreza estimado es de 57% de los hogares hondureños (IPEA, 1998). En este contexto, la mayor participación de la sociedad civil ha propiciado un diálogo enriquecedor y ha ampliado la capacidad de difundir sus planteamientos frente a los bancos y organismos internacionales.

El Foro Social de Deuda Externa y Desarrollo de Honduras (FOSDEH) es una instancia de la sociedad civil que ha venido analizando el problema y generando respuestas alternativas (ver recuadro 4.9). Este tipo de iniciativas, que son bastante positivas, deben establecer estrategias factibles y consensuadas, más allá de la participación en las negociaciones, que permitan estructurar mecanismos para asegurar el manejo correcto de una nueva deuda y de los recursos liberados por condonaciones de parciales o totales. Ello implica compromisos só-

#### RECUADRO 4.9

##### Propuestas de la sociedad civil ASONOG/FOSDEH/INTERFOROS(XX)

- Cancelación del 50% de la deuda bilateral y multilateral antes de diciembre de 1999 y del 50% restante en el 2000.
- Endeudamiento concesional a 10 años.
- Servicio de la deuda no superior al 5% de los bienes y servicios producidos en el país.
- Establecer metas de desarrollo humano con equidad de género, social y técnica.
- Ajuste participativo y revisión del modelo económico.
- Gestión y ejecución del desarrollo con participación real y efectiva de la sociedad civil.
- Creación de un mecanismo de auditoría social participativa.
- Creación un comité de seguimiento internacional y nacional de la Declaración de Estocolmo.

Fuente: FOSDEH, 1999.

lidos y claros del Estado y de la sociedad civil. Construir esta cultura de participación es parte del reto que involucra no sólo los temas de deuda externa y de reconstrucción del país sino de desarrollo humano sostenible como parte del proceso de reconstrucción (recuadro 4.10).

Es necesario, sobre todo ahora que el gobierno se encuentra estructurando una estrategia de combate a la pobreza, ver la solución del problema de la deuda externa como central para liberar recursos que puedan contribuir a financiar los elevados déficit sociales en educación, salud y vivienda. Al respecto, es oportuno recordar que la condonación de US\$ 491 millones de deuda externa que los Estados Unidos hizo en 1992 no contribuyó a un mejoramiento sustantivo en el área social, o al menos no se estableció ningún mecanismo que lo facilita-

#### RECUADRO 4.10

##### **Encuentro de ONG centroamericanas: Declaración de Estocolmo, mayo de 1999**

Recomendaciones sobre deuda externa, las políticas económicas y los programas de ajuste estructural:

- Canje de deuda y su servicio, tanto bilateral como multilateral, por desarrollo humano integral y sostenible, con prioridad de los sectores más vulnerables de la sociedad.
- Ajuste estructural participativo y revisión del modelo económico.
- Establecimiento de un código de mejores prácticas por parte de las IFIS e información fluida entre gobierno, sociedad civil e IFIS.
- Creación de una comisión mixta, conformada por la sociedad civil y el gobierno, que al interior de cada país fiscalice el desendeudamiento y el nuevo endeudamiento.

Fuente: Documento de Propuesta de ONG, Estocolmo, 1999.

ra. La readecuación o condonación de la deuda exige el compromiso de asegurar la utilización de esos recursos liberados para financiar el combate a la pobreza.

#### *Marco global de la deuda externa*

Desde un punto de vista macroeconómico es claro que la economía tiene que evidenciar un comportamiento estable en los indicadores básicos: tasa de inflación, déficit fiscal, reservas internacionales y el tipo de cambio. La evaluación de la iniciativa HIPC para los tres próximos años debe asegurar que Honduras cumpla con los parámetros macroeconómicos establecidos en el ESAF con el fin de que pueda continuar recibiendo la condonación del Club de París. Sin embargo, debe quedar claro - como lo plantean organizaciones de la sociedad civil a nivel internacional- que aun con el cumplimiento de los actuales parámetros de sostenibilidad planteados en los términos de Nápoles (1997), el monto real aplicable de condonación no es significativo. Ello implica que el diseño de una estrategia que considere otros componentes es esencial, si efectivamente se desea incidir en una reducción de deuda que sea compatible con los requerimientos de desarrollo humano sostenible.

El tema de la deuda externa, por sus implicaciones directas sobre el bienestar de la población, necesita de un planteamiento estratégico global y sectorial de su manejo, con la participación de los diversos actores sociales.

El mayor reto es la coherencia entre las políticas macroeconómicas de inversiones y la orientación

hacia el combate contra la pobreza. La reducción de esta no se alcanza únicamente con un crecimiento económico sostenido; se requiere, además, mejorar la cobertura y la calidad de la inversión social, así como una mayor equidad en la distribución del ingreso.

Desde el punto de vista institucional, es necesario estructurar una estrategia de política exterior de reducción de deuda externa consistente con el desarrollo humano sostenible. En el contexto actual de globalización e integración internacional, un punto central es establecer un diálogo de alto nivel con los principales miembros del Club de París y demás organismos acreedores.

Consecuentemente, se requiere que el gobierno estructure una Diplomacia para el Desarrollo (INESCO 1991) que considere la renegociación de la deuda externa pública como un punto focal para desarrollar su política social y de reactivación económica. Lo anterior necesita ser complementado con el fortalecimiento de las relaciones con los otros países de la región y, fuera de ella, con países como Alemania, Canadá, España, Estados Unidos, Francia, Gran Bretaña, Italia, Japón y los países nórdicos, especialmente Suecia.

En general las principales características de la deuda externa se podrían resumir así:

- Estructura de la deuda. La deuda se concentra principalmente en la deuda multilateral (62.8%), la cual asciende a US\$ 2,403 millones; por su parte, la bilateral asciende a US\$ 1,398.1 millones (36.5%). Ambas equivalen a aproximadamente al 99% del total de la deuda en 1998 (cuadro 4.24). En los años 1997-98 el porcentaje de la deuda contraída con la banca privada pasó de corresponder de 4.7% del total a un 0.6%, al disminuir de 178.2 millones de dólares a 23.3 millones (gráfico 4.7). Esta disminución se produjo debido al pago de la deuda de HONDUTEL por un valor de US\$ 120,0 millones.
- Pago del servicio de deuda. El monto del servicio de la deuda pública externa se ha mantenido en la presente década entre \$300 y \$400 millones anuales, equivalente a aproximadamente al 35% de las exportaciones, según las evaluaciones del Banco Mundial, con lo cual Honduras no cumplía los parámetros para ser elegible en la iniciativa del HIPC. Después del huracán Mitch, y en el contexto de la reunión de Colonia, esta situación ha cambiado y Honduras es elegible para la iniciativa HIPC. El pago del servicio de la deuda en 1998 ascendió a US\$ 329.4 millones.
- Flujo neto de transferencias. El flujo neto de transferencias durante el período 1990-1998 evidencia que no ha sido positivo para Honduras. Es decir, que el crédito neto (desembolsos menos pago del servicio de deuda) es negativo. Durante dicho período se estima que el monto ascendió a US\$ 760,0 millones (Secretaría de Finan-

CUADRO 4.24

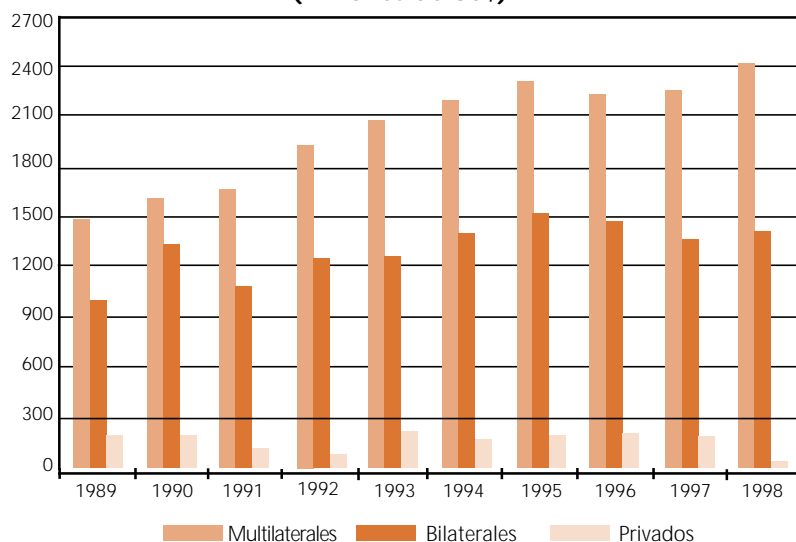
**Honduras: Saldo de la deuda pública externa de mediano y largo plazo  
1989 - 1998  
(Millones de dolares)**

Acreeedor	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
<b>Multilaterales</b>	<b>1,472.1</b>	<b>1,589.5</b>	<b>1,649.0</b>	<b>1,897.0</b>	<b>2,044.0</b>	<b>2,188.5</b>	<b>2,293.3</b>	<b>2,231.1</b>	<b>2,246.3</b>	<b>2,403.3</b>
BID	643.2	692.4	689.6	795.6	877.9	971.2	982.6	991.4	988.1	1035.9
BCIE	297.1	316.8	324.0	343.3	364.3	384.5	393.3	409.1	406.7	406.1
BIRF	391.6	411.1	413.8	387.5	382.8	353.8	326.8	286.4	248.2	209.9
IDA	79.3	77.1	125.7	186.4	236.5	294.2	383.5	424.7	498.8	580.3
Otros	60.9	92.1	95.9	184.2	182.5	184.8	207.1	119.5	104.5	171.1
<b>Bilaterales</b>	<b>983.0</b>	<b>1,324.9</b>	<b>1,051.9</b>	<b>1,228.3</b>	<b>1,231.3</b>	<b>1,394.2</b>	<b>1,516.4</b>	<b>1,465.2</b>	<b>1,361.9</b>	<b>1,398.1</b>
Japón	195.8	317.9	338.7	364.8	377.0	430.8	430.7	385.4	340.2	374.9
España	27.3	27.3	55.6	71.0	116.5	165.1	197.3	197.5	201.1	202.3
EUA	455.7	527.5	133.4	141.9	151.7	157.9	158.5	157.6	149.6	143.0
Italia	25.6	73.9	81.8	91.5	107.7	121.8	143.4	134.9	121.7	153.3
Alemania	38.1	72.0	77.6	95.7	104.1	119.4	133.7	125.5	114.9	124.5
Francia	77.1	114.9	101.9	106.4	97.6	104.8	105.8	98.3	87.5	81.5
Otros	163.4	191.4	262.9	357.0	276.7	294.4	347.0	366.0	346.9	318.6
Privados	193.8	182.4	102.3	65.8	207.1	160.9	187.0	189.0	178.2	23.3
<b>Total</b>	<b>2,648.9</b>	<b>3,096.8</b>	<b>2,803.2</b>	<b>3,191.1</b>	<b>3,482.4</b>	<b>3,743.6</b>	<b>3,996.7</b>	<b>3,885.3</b>	<b>3,786.4</b>	<b>3,824.7</b>

Fuente: Dirección General de Crédito Público, Secretaría de Finanzas.

GRAFICO 4.7

**Saldo de la deuda pública externa de mediano y largo plazo,  
1989-1998  
(millones de US\$)**



Fuente: Dirección General de Crédito Público, Secretaría de Finanzas, 1999.

zas, 1998). En términos simples, significa que el país usa los nuevos recursos que ingresan para pagar la deuda y no para inversión; es decir, que Honduras ha transferido hacia la comunidad internacional parte de su ahorro nacional, en vez de complementar éste con los recursos provenientes del exterior.

- *Relación gasto social e inversión pública real sobre pago de servicio de la deuda externa.* El per cápita de la deuda externa total era de 693.2 dólares en 1998; el del servicio de esa deuda, de 153 dólares. Mientras tanto, el per cápita del gasto social y la inversión pública es de 43 y 27 dólares, respectivamente.

Esta disparidad ha sido constante en esta década, lo cual ha producido un alto nivel de endeudamiento externo en relación con la compensación en gasto social e inversión pública. Es evidente que el pago del servicio de la deuda es mayor que el retorno por gasto social e inversión pública. Ello lleva a la conclusión de que ha existido una ineficiencia en el uso del endeudamiento en cuanto al desarrollo humano. El gasto social, además del ingreso per cápita, es esencial en la conformación del capital social como motor del desarrollo humano.

- *Eficiencia en el uso de la deuda, costo per cápita de inversión pública y gasto social.* El costo per cápita en términos de inversión pública se ha reducido de 4.6 en 1991 a 2.0 dólares en 1998. Ello significa que el endeudamiento vía servicio de deuda es de US\$ 2,0 por uno de inversión pública. Esto puede variar si el país no paga el servicio de deuda pactado. Asimismo, por cada dólar de gasto social se abonan 3.6 al servicio de la deuda. De ello se infiere fácilmente el muy elevado costo económico para el país de la inversión pública y gasto social. Si a ello se agrega una evaluación de la efectividad de ese gasto, es decir, de su eficacia en la reducción de la pobreza, podemos deducir que ha sido mínima o nula.

### ***Hacia una estrategia de reducción de la deuda externa***

Los indicadores de desarrollo humano muestran a Honduras como un país de desarrollo medio bajo (0,641: IDH, 1999), con enormes déficit sociales y un alto porcentaje de hogares que viven bajo el nivel de pobreza, como se analiza en el Informe Nacional de 1998. Los efectos del huracán Mitch profundizaron los déficit sociales y deterioraron la calidad de vida, a nivel nacional y departamental, como se aprecia en el cuadro 4.25 de este informe. Es por ello que también la definición de una estrategia de reducción de la deuda debería estar orientada a darle sostenibilidad a los procesos de desarrollo del país.

En este sentido, como se puede apreciar en el cuadro 4.25, existen varias propuestas para utilizar el saldo de la reducción de deuda externa en programas focalizados que permitan aumentar los niveles de desarrollo humano.

#### *Vínculo entre deuda externa y el desarrollo humano sostenible: posición del PNUD*

Honduras está calificado como país severamente pobre y altamente endeudado. El nivel de endeudamiento limita la orientación de recursos hacia las prioridades del desarrollo humano sostenible. Además, si la inversión en capital social promueve el crecimiento económico, entonces la falta de recursos destinados a promover su formación, originado en buena parte por el elevado pago de la deuda externa y por el uso poco eficiente de los créditos, se deduce que, en el caso de Honduras, el problema contribuye a debilitar o disminuir notablemente ese capital social, considerado el eslabón principal para consolidar procesos de desarrollo.

De allí que el PNUD ha señalado que «...los montos de alivio de la deuda proporcionados por los mecanismos existentes para los países más pobres y más endeudados están muy por debajo de lo necesario, si lo que se persigue es el crecimiento económico y la inversión dentro de una gama completa de políticas y programas sociales y ambientales. Lo que se requiere es un alivio adicional de la deuda, para más países, de preferencia más temprano que tarde.

El hecho es que a pesar de los efectos negativos de una deuda insostenible, existen mecanismos que no priorizan objetivos de desarrollo humano sostenible en ninguna forma. El foco central de los actuales mecanismos -en su forma operativa- es determinar el nivel de deuda sostenible del país. En concreto, los presupuestos públicos están siendo utilizados en pago de deuda, una transferencia neta de US\$ 760,0 millones en los últimos seis años. Ello disminuye la capacidad del país para lograr las metas y objetivos globales que han sido establecidos en foros internacionales patrocinados por Naciones Unidas y otras agencias de desarrollo (Iniciativa 20/20, Cumbre de Desarrollo Social, Copenhague).

Como lo plantea el PNUD (1999), los esfuerzos para movilizar alivio adicional de deuda deberían considerarse como parte integral de los que se hacen para ampliar los recursos que se necesitan para alcanzar los objetivos y no con el fin, por ejemplo, de cerrar la brecha de la balanza de pagos.

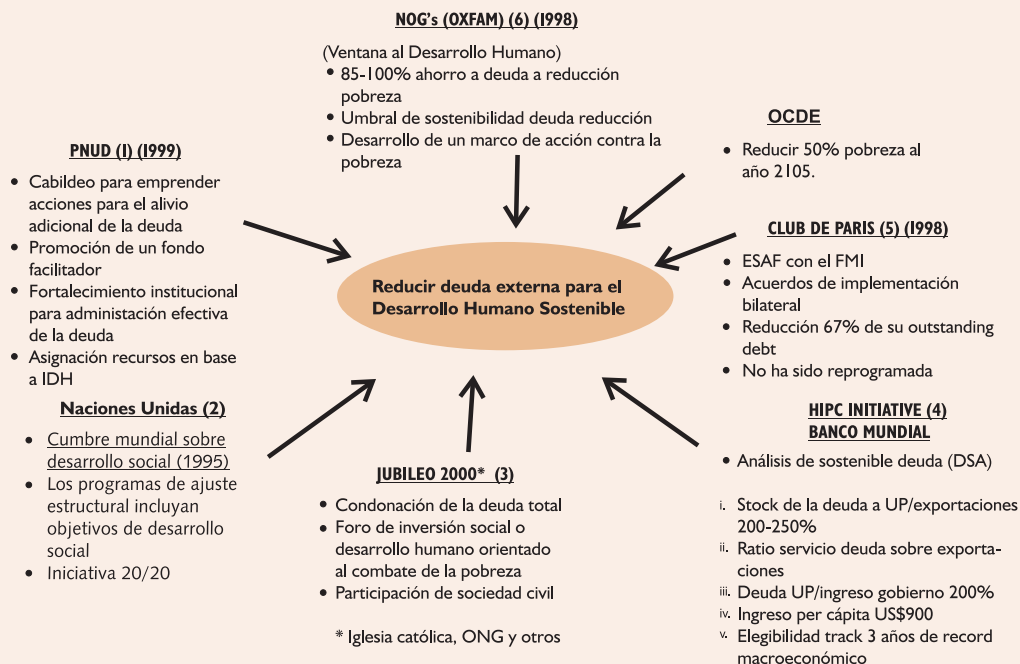
#### *Manejo de la deuda*

En relación con la deuda bilateral, que representa el 36.5% de toda la deuda, existen posibilidades de que pueda ser reducida parcial o totalmente por el Club de París. Una reducción de 67% de la deuda bilateral es un paso importante. Sin embargo, el tema central ya no sólo es plantear la incapacidad de hacer frente al pago del servicio de la deuda, sino cómo asegurar y evidenciar transparencia y eficiencia en el uso y orientación de los recursos liberados (ver cuadro 4.26).

Por su parte, con respecto a la deuda multilateral, la cual representó en 1998 el 62.8% de la deuda externa pública, es necesario buscar la reprogramación de las condiciones concesionales con el fin de disminuir el gran peso que su servicio representa y utilizar los recursos que quedarían liberados en la realización de los proyectos de desarrollo humano. En ese sentido, se debe insistir en lo vital que resulta asegurar la coherencia de los objetivos de

CUADRO 4.25

### Diversas Iniciativas para Reducir y Utilizar la Deuda Externa



Fuente: Elaboración propia basada en documentos: PNUD del país y otros

CUADRO 4.26

### Honduras: Tipos y Opciones de Manejo de la Deuda Externa

**DEUDA MULTILATERAL**

Us\$ 2,403,0 Millones en Dic/1998  
 (BIRD, FMI, BID, BCIE)

**OPCIONES**

A. HIPC\*

- i. Reducir índices de sostenibilidad
- ii. Reducir temporalidad (3 años)
- iii. Enfoque hacia combate de la pobreza

\* Nuevos terminos después de declaración de Colonia 20 de Junio/99

**DEUDA BILATERAL**

Us\$ 1,398,1 Millones  
 (USA, Alemania, España, Canadá, Inglaterra, Italia, Francia)

**OPCIONES**

A. Club de París\*\*

- i. Renegociar fecha de corte (junio/90)
- ii. Asegurar 67% de reducción deuda bilateral
- iii. Mantener y ejecutar lobby con países del G-8 (USA, Alemania, Francia, Italia, Canadá, Japón e Inglaterra)

\*\* 26 de Marzo/99

Fuente: Elaboración propia basada en Ministerio Finanzas, series 1990-1999

combate a la pobreza y los lineamientos presentados por el gobierno en el Plan Maestro de la Reconstrucción y Transformación (PMRT). Las aportaciones de países amigos para hacer frente a la deuda multilateral a través del Central America Emergency Trust Fund o CAETF, se hacen más viables si se fijan bien los mecanismos que aseguren que la liberalización de recursos de deuda se orientan al combate de la pobreza, con criterios fundamentados en los niveles reales de pobreza según grupos vulnerables, ubicación territorial e índice de DHS.

**Grupo Consultivo de Centroamérica para la Reconstrucción y Transformación de Centroamérica: nuevos créditos.**

La comunidad internacional suscribió con el gobierno de Honduras compromisos por US\$ 2,763.4 millones, los cuales se resumen en el cuadro 4.27. Es interesante observar que dichos montos, a pesar de que son créditos concesionales, podrían elevar el nivel de endeudamiento externo de US\$ 3.800 a US\$ 5.100 millones en el año 2001, lo cual implica un incremento de 25.5%.

CUADRO 4.27

**Recursos comprometidos para Honduras por la cooperación bi y multilateral**

	Donación	Créditos	Alivio de la deuda	Total
Cooperación bilateral	917	50	111.4	1078.4
Cooperación multilateral	252.6	1162.4	270	1685
<b>Total</b>	<b>1,169.6</b>	<b>1,212.4</b>	<b>381.4</b>	<b>2,763.4</b>

Fuente: Banco Interamericano de Desarrollo (BID), 1999

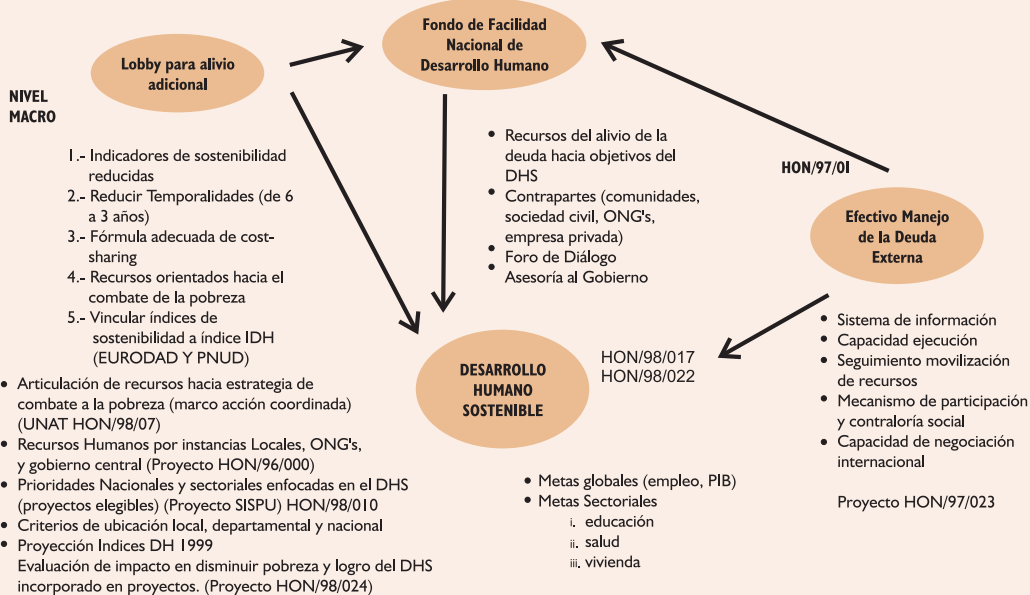
**Desafíos**

En el cuadro 4.28 se presenta la interrelación entre la deuda externa y el desarrollo humano sostenible. Cualquier estrategia propositiva para reinvertir la deuda debería contar con un marco institucional adecuado, mecanismos de consenso ciudadano y objetivos y metas claras a mediano y largo plazo. Entre estos podrían contemplarse los siguientes:

- Marco de combate contra la pobreza
- La mayoría de los países en vías de desarrollo, como

CUADRO 4.28

**Deuda Externa: Una Aproximación al Desarrollo Humano Sostenible (DHS)**



Fuente: Elaboración propia basada en UNDP, Debt and Sustainable Development, New York, 1998.

Honduras, se han planteado como prioridad el diseño y ejecución de una estrategia de combate contra la pobreza, al considerar este un paso inicial e indispensable para ir hacia el desarrollo humano sostenible. Dicha estrategia debe concretarse en un establecimiento preciso de las prioridades, los programas y los dispositivos institucionales capaces de garantizar su aplicación. Velar porque así sea es tal vez el mayor desafío del Estado hondureño.

• *Creación de un Fondo de Facilidad Nacional de Desarrollo Humano Sostenible (FONADEHS).*

Es imprescindible crear un «fondo nacional de desarrollo humano sostenible» u otra instancia similar que sea capaz de asegurar que la reducción del servicio de deuda esté orientada a inversión social, educación y salud, por medio de políticas de focalización en los grupos más vulnerables. El índice de desarrollo humano por municipio puede ser un instrumento útil para esa focalización.

\* *Participación y control social.*

Un elemento adicional en el proceso es establecer un mecanismo de auditoría que garantice un uso de los recursos que esté de acuerdo a las prioridades definidas en la estrategia de combate a la pobreza. Esta auditoría tendría la virtud, entre otras, de afirmar la confianza de la comunidad internacional de donantes en la transparencia con que se utilizan los dineros que ha proporcionado a Honduras.

*Reflexiones finales*

i. Los mecanismos convencionales de alivio de la deuda, como el HIPC, las posibilidades que ofrecen las negociaciones con el Club de París, aun con las recientes modificaciones de la reunión de Colonia, no podrían superar totalmente el problema central del oneroso endeudamiento y de la orientación de los recursos, como primer objetivo, hacia el combate de la pobreza. (OECD, Declaración

de Copenhague, Iniciativa 20/20 PNUD). Por lo tanto, se requieren acciones adicionales. Se debe facilitar una participación efectiva de la sociedad civil para impulsar acciones aún más efectivas para la eliminación de la deuda externa. Su incorporación al proceso de seguimiento y monitoreo del proceso de reconstrucción, como lo plantea la Declaración de Estocolmo, es vital para asegurar los objetivos planteados en la declaración.

ii. Es importante reiterar que el endeudamiento externo debe ser considerado como un complemento al ahorro nacional y que, por lo tanto, el uso más efectivo de los recursos que provee constituye un aspecto de gran valor en el desarrollo del país. Es la errada asignación y la ineficiencia con que se utilizan lo que ha menudo provoca que la deuda se vuelva un enorme obstáculo para el desarrollo: se paga cada vez más por dineros que no se usaron adecuadamente.

iii. Los nuevos niveles de endeudamiento externo generados por la reunión de Estocolmo, incrementan el saldo de deuda externa en aproximadamente 25.5%. El desafío actual con los niveles de sustentabilidad lleva a la necesidad de asegurar un eficiente uso de los recursos en términos no sólo de su costo, sino de un uso orientado al desarrollo social.

iv. Un mecanismo de fondo de facilidad nacional orientado al combate a la pobreza favorecería una mayor transparencia y racionalidad social en el uso de la liberación de recursos por deuda. Sin embargo, es necesario puntualizar su enfoque, a fin de que su labor efectivamente impacte en los sectores marginales del país, sobre todo porque el mecanismo de crecimiento económico no resolverá o alcanzará al segmento más pobre, es decir los indigentes, cuyo perfil de educación y capacitación no les permite ser absorbidos por el mercado local. Orientar los recursos en función del IDH a nivel local es prioritario para generar un impacto real en este segmento.



## Notas

1. Decreto del Poder Legislativo No. 218-96. Publicado en La Gaceta Oficial el 30 de diciembre de 1996.

2. El Decreto Ejecutivo tiene un carácter de acción inmediata, a partir de la firma del mismo. Es importante hacer notar que este Decreto ha sido creado en el contexto del desastre producido por el Mitch. Decreto Ejecutivo N°. 027-98. Publicado en La Gaceta Oficial el 17 de diciembre de 1998.

3. Anteproyecto de Decreto para la creación de la Subsecretaría de Estado en el Despacho de Vivienda y Asentamientos Humanos.

4. Cuantificación preliminar de pérdidas de vivienda por departamento. FOSOVI, nov. 1998.

6. Actualmente existen 50,000 maestros afiliados a INPREMA.

7. AMHON-HABYTED-CYTED: Asociación de Municipios de Honduras-Subprograma XIV de Vivienda de Interés-Ciencia y Tecnología para el Desarrollo.

8. FOPRIDEH-HABYTED-CYTED: Federación de Organizaciones Privadas de Desarrollo de Honduras-Subprograma XIV Viviendas de Interés-Ciencia y Tecnología para el Desarrollo.

9. La estimación de los daños totales en el sector educativo por parte de la comisión de expertos de la CEPAL es de 33 millones de dólares (p.36), y las del Banco Mundial es de 36 millones de dólares (exceptuando el nivel superior).

10. El «gasto social» se entiende generalmente como el gasto corriente y de capital que el gobierno central destina a educación, salud, trabajo y previsión social (Ver SECPAN, BID, UNICEF, Ruta Social, 1997: 19).

11. HIPC: High indebted poor countries

12. 6-7 «Declaración de Colonia.» 20 de junio.

## Los desafíos que plantea la seguridad de las nuevas generaciones

En este capítulo se pretenden destacar tres dimensiones referidas a la población infantil y juvenil de Honduras, relativas a desafíos estructurales de la transformación de los procesos de desarrollo del país: salud y nutrición, trabajo infanto-juvenil, y aspectos institucionales y subjetivos.

Concentrarse en estos tres aspectos, sobre todo el subjetivo relativo a las percepciones de niños y jóvenes frente a sí mismos y a su sociedad, tuvo el propósito de contribuir a la estimación del riesgo, la vulnerabilidad, la integración y, fundamentalmente, la sostenibilidad del desarrollo en el marco de la actual fase de reconstrucción y transformación nacional.

Estas dimensiones representan antecedentes básicos de reflexión para la construcción de capacidades que aseguren un desarrollo humano sostenible.

El desarrollo humano sostenible constituye un paradigma que procura llamar, críticamente, la atención acerca de la distancia conceptual y de propósitos que existe entre el mero crecimiento económico y el bienestar real de las personas.

Esta distancia no sólo obedece a una cuestión de orden puramente semántico, sino que, en su más profunda acepción, los conceptos que la constituyen hacen referencia a aspectos sustantivos: con desarrollo se alude a procesos de incremento real e integral del bienestar de todas las personas; con la idea de humano, se pretende situar a toda persona como un sujeto de derechos y, por lo tanto, como protagonista y legítimo receptor de los frutos que el desarrollo posibilita; con sostenible, se alude a que la provisión de condiciones de bienestar que las transformaciones y adelantos proporcionan a las actuales generaciones, no signifiquen hipotecar el futuro de las venideras.

De esta forma, las dimensiones del desarrollo humano, fundamentalmente las de seguridad humana y participación, configuran, de modo coherente, una perspectiva que impulsa el mejoramiento de la calidad de vida de todos los seres humanos, en particular de la de aquellos que son más vulnerables y, al mismo tiempo, que desempeñan un papel determinante en esa perspectiva: los niños y los jóvenes<sup>1</sup>.

El articulado de la Convención de los Derechos del Niño, del año 1989, que ha sido el acuerdo que

mayor nivel de adherentes ha logrado en la historia de las Naciones Unidas, es claramente consecuente con la orientación del paradigma del desarrollo humano sostenible. Por consiguiente, es a partir de dicho paradigma, que la aplicación de los derechos de los niños deben estudiarse, comprenderse y, por cierto, evaluarse.

Particular vigencia adquieren el respeto y promoción de esos derechos en aquellas situaciones en que la seguridad humana se ve amenazada y, más puntualmente, en donde los grados de vulnerabilidad y de falta de oportunidades de la población infantil se incrementan peligrosamente, como es el caso de Honduras, luego de que el huracán Mitch asolará el istmo centroamericano a fines del mes de octubre de 1998.

### Aspectos determinantes de la seguridad humana infantil y juvenil

#### *Salud, nutrición y educación*

En el ámbito de la salud y la nutrición son dos los principales factores que inciden en el riesgo de la población infantil y juvenil, en el período posterior al Mitch: por una parte, la destrucción y grave deterioro de infraestructura de servicios de salud, esto es, de las Unidades Prestadoras de Servicios de Salud (UPS) y, por otra, el brote de enfermedades relacionadas con las secuelas de la catástrofe.

#### *Daño en la infraestructura en salud*

De las 1,091 UPS existentes en 1998<sup>2</sup>, 123 fueron afectadas por el huracán, 8 de las cuales resultaron completamente destruidas o inutilizadas (OPS, 1998). El porcentaje total de establecimientos dañados fue del 11%, siendo más significativo el daño de los hospitales.

En cuanto al daño por tipo de UPS, es preciso señalar, como lo muestra el cuadro 5.1, que en términos proporcionales el huracán afectó en mayor medida a los hospitales, luego a los CESAMOS y a los Centros de Salud Rural (CESARES).

Lo más importante en este punto es que la población que vive en áreas marginales urbanas, así como la que es atendida por los CESARES en el ámbito rural, es aquella que tiene los mayores ries-

gos en términos de morbi-mortalidad, y por tanto la que requiere una mayor atención por parte de los servicios de salud pública.

En términos de regiones sanitarias, las más afectadas fueron la 6, la 3, la 2 y la 4, que aglutinan al 58% de la población menor de 15 años del país. El hecho de que tanto la región tres y cuatro junto con la cinco tengan, además, un índice de desarrollo humano menor (ver cuadro 5.2), que el resto de las regiones, indica la necesidad de intervenciones que involucren políticas de salud pública más agresivas.

#### Enfermedades transmisibles

De la población que estuvo expuesta a enfermedades, como consecuencia del impacto del huracán Mitch, el grupo infantil fue el que desarrolló mayor número de enfermedades. En tal sentido, se deben tener en cuenta factores directos tales como disminución en la cobertura y calidad del suministro de servicios de agua potable y alimentos e incremento del número de vectores, producto de las condiciones en que quedaron vastas zonas.

A juzgar por estimaciones de la OPS se evidenció un aumento, a más del doble, en el número de casos de diarreas, dengue y malaria en prácticamente todas las regiones sanitarias, luego del Mitch. Las autoridades de salud estiman, a su vez, que luego del huracán las diarreas aumentaron en un 20%, en comparación con un año normal, entre los menores de 15 años.

En diciembre de 1998, el número de casos confirmados con dengue hemorrágico fue de 44, mientras que los de dengue clásico de aproximadamente 18,700. Una de las medidas tendientes a reducir

la vulnerabilidad de la población más expuesta consistió en proporcionar a los patronatos los químicos necesarios para atacar directamente al vector.

Asimismo, las autoridades de salud procedieron a vacunar contra el tétano y la hepatitis a los niños menores de cinco años y a la población de alto riesgo<sup>3</sup>.

La estructura de morbilidad por albergues a nivel del país mostró, a fines de 1998, una mayor incidencia de los resfriados comunes, las infecciones de la piel y las diarreas que, en conjunto, constituyeron más de la mitad del total de dolencias atendidas.

CUADRO 5.2

#### IDH por regiones sanitarias, 1999

Región	IDH	Población
1	0.570	586,563
2	0.549	636,328
3	0.533	1,616,053
4	0.532	598,218
5	0.480	664,696
6	0.547	670,820
7	0.557	399,411
8	NC	NC
Metropolitana	0.584	825,048

Fuente: INDH, 98, Informe CEPAL, 1999., Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples, marzo 1999.  
NC= No calculado

CUADRO 5.1

#### Número de unidades prestadoras de servicios de salud a nivel nacional que sufrieron daño o destrucción producto del huracán Mitch

	CESARES	CESAMOS	CMI	Hospitales	Total
No. de establecimientos a 1998	763.0	278.0	21.0	29.0	1,091.0
No. de establecimientos dañados	82.0	33.0	2.0	6.0	123.0
% de establecimientos dañados	10.7	11.9	9.5	20.7	11.3

Cuadro No. 1.b

#### Unidades prestadoras de servicios rehabilitadas

Descripción	Número	Fondos (miles de Lempiras)		
		Nacionales	Externos	Total
Hospitales	15	6,381.9	350.2	6,732.1
Clínicas de Emergencia	2		117.0	117.0
CESAMOS	26	590.0	404.9	994.9
CESARES	57	100.0	1,318.2	1,418.2

Fuente: Secretaría de Salud/ OPS, Informe de los Directores Regionales, Secretaría de Salud noviembre de 1998; 1b Secretaría de Salud, 1999.

El cuadro 5.3 no sólo permite apreciar la mayor participación porcentual de niños y niñas menores de 15 años en las enfermedades, sino que ilustra acerca de los mayores grados de vulnerabilidad de la población menor de 5 años en la región metropolitana.

Dado el relativo mayor capital social de los habitantes de la Región Metropolitana, y la mayor dotación de servicios de todo orden existentes con respecto al área rural, cabe presumir que la situación de la población infantil en las zonas más afectadas de esta área fue, en el mejor de los casos, análoga a la que presenta el cuadro 5.3.

Las infecciones respiratorias y las diarreas constituyen las causas más importantes de la mortalidad infantil postneonatal en el país. De acuerdo a estimaciones de la Encuesta Nacional de Epidemiología y Salud Familiar (ENESF 1996) estas infecciones habrían incluso aumentado su participación en la estructura de morbilidad de la población infantil entre los años 1991 y 1996. Por otro lado, es importante tener presente que la recurrencia de episodios de diarrea tiene una fuerte incidencia en el deterioro del nivel de nutrición y, concomitantemente, en el desarrollo físico y cognitivo del niño.

La destrucción o deterioro de las UPS, así como la presencia de enfermedades en los albergues, constituyeron indicadores claros en torno a los mayores grados de vulnerabilidad morbo-nutricio-

nal de la población infantil y juvenil en la situación después del Mitch, dado que:

- No se cuenta con evidencia de que los patrones culturales de manipulación de alimentos, balance de la dieta alimenticia y distribución intrafamiliar, hayan mejorado en el último tiempo. Más bien es atinado suponer lo contrario, debido a las condiciones económicas y sociales originadas por el huracán.

- El daño y destrucción de infraestructura de agua potable y los problemas de saneamiento afectaron a gran parte de la población nacional en los meses siguientes al siniestro<sup>4</sup>.

A esto hay que añadir que la evolución de los indicadores de nutrición no auguraba con anterioridad al Mitch una tendencia positiva de la situación de la población infantil. En efecto, la proporción de recién nacidos con bajo peso al nacer en hospitales estatales -que sólo cubren a aproximadamente al 55% de la población- se mantuvo prácticamente sin modificaciones entre 1990 y 1996, con una cifra media del 9% (ENESF 1996).

Por otro lado, la persistencia de desnutrición crónica en niños menores de 5 años de edad, 38% en 1996, es altamente significativa. Esta prevalencia no es homogénea; los sectores urbano-marginales han mantenido una tasa de aproximadamente el 25% en torno a ese indicador, mientras el sector rural mostraba un promedio de 45% para el mismo año 1996 (PNUD, INDH, 1998).

CUADRO 5.3

**Enfermedades en albergues de la región metropolitana, por grupo de edad**

Enfermedad/Tramo etéreo	0 - 4	5 - 14	15 y más	Totales	% de afectación a población infantil menor de 15 años
Resfrío comun	530	361	411	1,302	68%
Neumonía/Bronconeumonía	69	11	30	110	73%
Faringoamigdalitis estreptocócica	184	127	298	609	51%
Asma/Bronquitis	94	50	87	231	62%
Diarreas	378	21	77	476	84%
Disenterías	9	3	6	18	67%
Cólera	0	0	0	0	-
Dengue clásico	1	3	26	30	13%
Dengue hemorrágico	1	0	0	1	-
Malaria	0	1	2	3	-
Infecciones dermatológicas	137	203	287	627	54%
Conjuntivitis	54	57	140	251	44%
Personas mordidas por perros	0	3	7	10	33%
Otras	182	380	1,095	1,657	34%
<b>Total</b>	<b>1,639</b>	<b>1,220</b>	<b>2,466</b>	<b>5,325</b>	<b>53%</b>

Fuente: Dirección de riesgos poblacionales, noviembre de 1998.

Si bien en la situación actual se han de concentrar acciones en la nutrición de los niños, hay que señalar diferencias de vulnerabilidad de acuerdo con años de edad. En Honduras, el comportamiento de estos indicadores tiende a empeorar con la edad. En efecto, los primeros problemas se generan alrededor del tercer mes de vida y se prolongan hasta los 23 meses.

Es con posterioridad a los dos años de edad cuando comienza a manifestarse el daño crónico de la desnutrición el cual se acentúa paulatinamente hasta mostrar las cifras más elevadas entre los cuatro y cinco años (recuadro 5.1). La evidencia disponible tiende a corroborar dicha tendencia en el país. Si se analiza el tipo de riesgo nutricional por años, de acuerdo con la información proporcionada por el Censo Nacional de Talla en Escolares de Primer Grado, salta a la vista un problema de malnutrición estructural: entre 1986 y 1996 la situación nutricional general de los niños de este tramo de edad se ha mantenido con leves modificaciones. En 1996, 10 de los 18 departamentos se encontraban en situación de riesgo alto y muy alto, es decir, con niveles superiores al 37% de desnutrición crónica en menores entre 6 y 9 años.

Por otro lado, existe un ámbito de tres dimensiones en las que el impacto del Mitch puede tener una incidencia negativa sobre la seguridad humana infantil: asistencia al control prenatal, nivel de parto institucional, y control del niño sano. Respecto a la primera, que indudablemente vuelve vulnerable la situación de la madre y, a la vez, la del futuro hijo, la tendencia a incrementar el número de controles prenatales no había mejorado en los años previos al Mitch. Las estimaciones acerca de un solo control -lo que naturalmente es poco satisfactorio- muestran, incluso, que este indicador disminuyó entre 1987 y 1996 al pasar de un 88% a un 84% de asistencia (ENESF, 1996).

El deterioro de la infraestructura de servicios de salud, sumado a las condiciones socioeconómicas de la población, esencialmente en el ámbito rural, permiten estimar que el 54% señalado por la ENESF 96 como indicador de parto institucional -que se ha incrementado en 8 puntos desde 1991/92- puede sufrir una baja, aumentando con cada punto porcentual la seguridad humana de la madre y el niño. Además, habrá que considerar que la ENESF 96 detecta que sólo el 78% de los nacidos vivos en los últimos 5 años anteriores a 1996 fue llevado al control del recién nacido. Esta situación constituye una baja respecto al 82% de 1987 y el 85% de la ENESF 1991/92.

Con relación a la tasa de mortalidad infantil, ésta disminuyó en el país de un 50 por mil en el año 1991-92, a un 42 por mil en el año 1996. Siguiendo esa tendencia, es muy probable que dicha tasa se situara en un 38 por mil con anterioridad al huracán Mitch. No obstante, dicho indicador se verá afectado por las muertes ocasionadas directamente por

el siniestro, así como por las secuelas del huracán, de modo que resultará poco probable que se logre la ansiada meta del 33 por mil que el Plan de Acción Nacional para el Desarrollo Humano, Infancia y Juventud (PAN) se había cifrado para el año 2000. Sin embargo, resulta de suma complejidad aventurar una cifra a este respecto, por la dificultad de estimar los efectos que tendrá la etapa de reconstrucción.

### Educación

El gobierno que asumió la conducción del país a comienzos del año 1998 señaló en su plan denominado «Nueva Agenda» que la educación era el ámbito de intervención prioritario para impulsar un proceso de desarrollo real y sustentable. A pesar de ese énfasis es probable que la situación después del Mitch incentive el aumento del trabajo infantil,

#### RECUADRO: 5.1

##### Nutrición infantil

El Informe Estado Mundial de la Infancia 1998, de UNICEF, ha enfatizado en la estrecha correlación que existe entre el estado nutricional del niño y el nivel de las tasas de mortalidad infantil.<sup>5</sup> En el aspecto nutricional los problemas pueden ser más graves, dadas las condiciones en que el Mitch ha dejado a millares de personas que, además, se encontraban ya en condiciones socioeconómicas adversas.

Entre los factores que más inciden en la mortalidad infantil, las diarreas, las IRAS y las complicaciones perinatales son los que afectan de manera más significativa este indicador. Estos problemas se encuentran, además, estrechamente asociados con los grados de desnutrición. Estimaciones de la OMS señalan que más de la mitad de los casos de desnutrición se encontraría determinada en un 56% por esos factores.

La reducción al 26% de la desnutrición severa y moderada, esperada para el año 2000, puesta como meta en el Plan de Acción Nacional para el Desarrollo Humano, Infancia y Juventud, estaba lejos de ser cumplida con anterioridad al huracán, dado que la Encuesta Nacional de Micronutrientes de 1996 (ENM) arrojó un 39% para dicho indicador. Los problemas de cesantía, encarecimiento del costo de la vida, seguridad alimentaria y precario manejo de la dieta, tornan muy complejo el panorama y de difícil manejo, a corto y mediano plazo, este indicador.<sup>6</sup>

Fuente: UNICEF, Estado Mundial de la Infancia, 1998; ENM, 1996.

con lo cual un contingente infantil se unirá a la fuerza de trabajo. Por esta razón, la tasa de deserción escolar, que fue de un 3.5% en 1995, puede tender a aumentar. Los efectos del Mitch sobre el sector, así como las posibilidades del país de cumplir las metas establecidas para el año 2000, se analizan en el capítulo 4.

### Trabajo infantil y adolescente

En su Artículo No. 32, la Convención sobre los Derechos de los Niños de 1989 establece que «los Estados partes reconocen el derecho del niño a estar protegido contra la explotación económica y contra el desempeño de cualquier trabajo que pueda ser peligroso o entorpecer su educación, o que sea nocivo para su salud o para su desarrollo físico, mental, espiritual, moral o social»

Ya en 1973, la OIT señalaba que el principal fundamento para la abolición del trabajo infantil es que «constituye un obstáculo al desarrollo, por el mero hecho de que pone en entredicho el futuro, tanto del niño que trabaja, como de la sociedad en la que trabaja»<sup>7</sup>.

La Agenda de Acción de la Conferencia Internacional Sobre el Trabajo Infantil, desarrollada en Oslo, entre el 27 y el 30 de octubre de 1997, señala que «ha de otorgarse prioridad a la inmediata separación de los niños de las formas más intolerables de trabajo infantil y a la rehabilitación física y psicológica de los niños implicados». Al mismo tiempo, se destacó la necesidad de que los «países deriven progresivamente hacia la erradicación de toda actividad laboral realizada por niños en edad escolar, con inclusión de cualquier actividad que dificulte el desarrollo del niño».

Por su parte, el Informe Estado Mundial de la Infancia de 1997, del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), destacó como tema central los riesgos y los altos grados de vulnerabilidad a que conduce el trabajo infantil en el mundo (recuadro 5.2). Dicho informe justifica, en tal sentido, dirigir los esfuerzos para su completa erradicación, al menos, en aquellos grupos de edad inferiores a 14 años.

#### *El trabajo infantil y adolescente en América Latina*

La incidencia del trabajo infantil en América Latina nos remite de inmediato a los desafíos estructurales de la sustentabilidad del desarrollo humano. Estudios realizados por la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) destacan que «quienes deben trabajar entre los 13 y los 17 años de edad<sup>1</sup>: pierden dos años o más de educación con respecto a aquellos que se incorporan a la vida laboral a partir de los 18 años de edad<sup>2</sup>, como consecuencia de esto, durante su vida adulta activa perciben ingresos inferiores en alrededor del 20%, y<sup>3</sup> si bien gracias a su aporte de ingresos entre 10% y 20% de los hogares a que pertenecen logran salir

de la indigencia o de la pobreza, esa mejoría resulta igualmente poco significativa con respecto al total de hogares o indigentes, cuyo porcentaje se reduce sólo entre 0.5 y 1.5 puntos» (CEPAL, 1996: 118).

En el cuadro 5.4 se puede apreciar la incidencia del trabajo en la educación. En efecto, un estudio comparativo en 10 países de América Latina<sup>8</sup>, sobre la base de Encuestas de Hogares del año 1994, señala que, en promedio, un 33% de los jóvenes del ámbito urbano entre 15 y 19 años de edad no estudian y están en el ámbito del trabajo, mientras que esa cifra baja a 16% en el caso de las jóvenes. En el ámbito rural, esta cifra se eleva a un 60% en los jóvenes y a un 21% en las jóvenes.

Si se analiza la situación de Honduras respecto a una serie de países de América Latina, partiendo de los datos del mismo cuadro (5.4) se aprecia que, salvo en el caso de las jóvenes que están en el mercado de trabajo en el ámbito rural, el país está muy por sobre la media de dichos países en cuanto a la población joven que no estudia y está en el mercado de trabajo, o bien realiza labores domésticas.

Un aspecto importante se aprecia en el grupo de jóvenes que no estudian y se dedican a trabajos del hogar en el país. En tal sentido, es significativa la diferencia entre el 2% de hombre joven rural en relación a un 51% de mujer joven rural que muestra la dificultad de estas últimas para integrarse en los procesos de desarrollo de Honduras.

El Informe Panorama Social de América Latina 1998, de CEPAL, destaca que en los años 90 en la mitad de los países de América Latina y el Caribe ha disminuido la proporción de adolescentes que trabajan. Al mismo tiempo, el citado informe agrupa a

#### RECUADRO 5.2

##### Trabajo infantil

UNICEF estima que aproximadamente 73 millones de niños entre 10 y 14 años trabajan hoy en el mundo. No obstante, esta cifra representa «sólo la punta del iceberg por cuanto no están incluidos los niños trabajadores de los países industrializados, ni aquellos que trabajan en el sector informal, ni quienes acuden a la escuela y trabajan al mismo tiempo, ni el grupo de trabajadores invisibles constituido principalmente por niñas que realizan labores domésticas».

A su vez, si se analizan las estimaciones de la OIT que indican que a mediados de la década en América Latina y el Caribe, habría algo más de 7 millones de niños entre 10 a 14 años en condición de trabajadores: éstos estarían representando el 10% de fuerza laboral infantil del mundo.

Fuente: OIT/IPEC/UNICEF, 1996; UNICEF, Estado Mundial de la Infancia, 1998; El Trabajo Infantil en Honduras, 1999.

CUADRO 5.4

**Jóvenes entre 15 y 19 años que no estudian, están en el mercado del trabajo y/o realizan labores domésticas de su hogar: Comparación entre Honduras y media de países seleccionados**

	Sexo	Zona Urbana		Zona Rural	
		Jóvenes que no estudian y están en el mercado de trabajo	Jóvenes que no estudian y realizan labores domésticas	Jóvenes que no estudian y están en el mercado de trabajo	Jóvenes que no estudian y realizan labores domésticas
Honduras	H	49	5	75	2
	M	19	21	20	51
Media países estudiados	H	33	1	60	1
	M	16	12	21	33

Fuente: CEPAL, sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países, 1997.

los países de acuerdo a porcentajes de población infantil y adolescente trabajadora. En dicho contexto, Honduras forma parte del grupo rezagado (ver cuadro 5.5).

### El trabajo infantil en Honduras<sup>9</sup>

Si bien en el curso de la década de los 90, hasta antes del huracán Mitch, los indicadores macroeconómicos muestran un crecimiento paulatino, aunque errático, los antecedentes relativos al trabajo infantil y adolescente tienden a evidenciar que este se ha convertido en un problema social prioritario en el país. Al mismo tiempo, las secuelas del huracán Mitch hacen suponer que se han producido condiciones para un incremento del trabajo infanto-adolescente, lo cual no sólo afecta a uno de los grupos más vulnerables, sino que hipoteca la sostenibilidad del desarrollo a mediano y largo plazo.

En el año 1990 la PEA total alcanzaba una cifra de 1.605.917 personas, mientras que en 1998 llegó

a 2.222.658. La PEA se incrementó, en términos absolutos, en 616.741 personas, es decir, en un 38%. A su vez, la PEA infantil (10-14 años) pasó, en el mismo período, de 89.532 a 100.213, esto es, un 12.5%, mientras que en la PEA adolescente (15-18 años) el incremento fue mayor, al pasar de 193.600 a 279.309, es decir, un 44.3% (cuadro 5.6).

Esta situación se traduce en que de los 77,092 nuevos integrantes de la PEA, como promedio anual en lo que va de la década, 12 mil sean menores de 18 años; de cada 100 personas que se integran a la PEA, 15 son menores de 18 años. De esos 15, 13 son adolescentes entre 15 y 18 años y 2 son niños de entre 10 y 14.

Se puede hablar, a grandes rasgos, de que el grado de trabajo infantil se ha mantenido y, fundamentalmente, de que hay un fuerte y sostenido aumento del trabajo adolescente entre 1990 y 1998. Al mismo tiempo, es posible sostener que existe una tendencia a la urbanización de este último.

CUADRO 5.5

**Trabajo infantil y trabajo adolescente (% referido en la participación en la PEA total)**

	Menor al 3% para trabajo infantil / menor al 10% para trabajo adolescente	Entre 3 y 7 % para trabajo infantil / entre 10 y 20 % para adolescente	Mayor al 7% para infantil / mayor al 20% adolescente
<b>Grupo de países</b>	Argentina, Panamá y Chile	Colombia, Costa Rica, Uruguay y Venezuela	Bolivia, Brasil, Ecuador, Honduras, Mexico y Paraguay

Fuente: CEPAL, Panorama Social de America Latina, 1998.

CUADRO 5.6

**La tendencia del trabajo infantil y adolescente en Honduras entre 1990 y 1998, hasta antes del huracán Mitch (número de personas)**

	1990	1992	1994	1996	1998
PEA total	1,605,917	1,652,348	1,825,438	2,074,205	2,222,658
PEA infantil	89,532	69,351	79,614	96,862	100,213
PEA adolescente	193,601	201,188	223,528	265,722	279,309
PEA ocupada	1,525,137	1,578,116	1,775,162	1,984,86	2,134,992
PEA infantil	85,819	67,313	78,894	93,933	97,845
PEA adolescente	181,009	187,272	214,785	248,132	261,032
PEA masculina	1,132,103	1,150,756	1,270,020	1,386,944	1,456,271
PEA infantil masculina	72,648	55,837	60,659	72,534	70,702
PEA adolescente masculina	149,929	152,004	166,119	197,137	205,418
PEA femenina	473,814	501,592	555,418	687,262	766,387
PEA infantil femenina	16,884	13,514	18,955	24,329	29,511
PEA adolescente femenina	43,671	49,184	57,409	68,585	73,891
PEA urbana	709,898	741,86	832,13	980,181	1,065,891
PEA infantil urbana	22,022	14,084	22,427	24,657	29,190
PEA adolescente urbana	66,734	73,237	81,610	101,694	109,545
PEA rural	896,019	910,488	993,308	1,094,024	1,156,767
PEA infantil rural	67,512	55,267	57,187	72,206	71,023
PEA adolescente rural	126,866	127,951	141,918	164,028	169,764

*Fuente:* Elaboración propia basada en Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples, 1990-1998.

Resulta preocupante que el aumento del trabajo infantil en Honduras entre 1990 y 1998 -es decir, el tipo de trabajo que hay que erradicar- se explique por el incremento del aporte de las niñas, debido a las condiciones de mayor precariedad y desprotección a que generalmente ellas están expuestas (recuadro 5.3).

En el año 1998 había más de 97,000 niños menores de 15 años, y más de 261,000 adolescentes trabajando en Honduras. Si se toman las cifras de 1990 y 1998 de la Encuesta de Hogares, las PEA infantil y adolescente representan en conjunto, para los dos años considerados, un 17.5 % y un 16.8 % de la PEA total, respectivamente.<sup>10</sup> Sin embargo, la parte de las distintas PEA ha variado, pues mientras en el año 1990 la adolescente representaba el 67.8 % de todos los menores de 18 años que trabajaban, en el año 1998 esa cifra sube al 73%.

No obstante, para la realización de un exhaustivo análisis de las tendencias del trabajo infantil y adolescente, como complemento a la comparación de cifras entre los años 1990 y 1998, sería necesario concentrarse en dos aspectos:

a) Lo que ocurre en diversos años entre 1990 y 1998, como modo de aproximarse a la delimitación y el análisis de aquellos factores que potencian o atenúan -y eventualmente determinan- los incrementos del trabajo infantil y adolescente en cada coyuntura.

b) Aproximarnos a una caracterización cualitativa de las condiciones de realización del trabajo infantil y adolescente en diversos ámbitos (comenzando con aspectos tales como grupo de ocupación principal, horas semanales de labor, tamaño del establecimiento, categoría ocupacional y rama de actividad<sup>11</sup>).

Si bien los antecedentes no permiten una caracterización tan detenida como lo sugieren los dos aspectos enunciados, es posible, para el caso del primero, aproximarse a un modelo de tendencia que describe la evolución del trabajo infantil y adolescente en lo que va de la década. Para tales efectos se presenta una serie de gráficas que evidencian las oscilaciones del trabajo infantil y adolescente, de acuerdo con variables básicas: cohorte, género y residencia.



RECUADRO 5.3

### PEA infanto-juvenil sesgo de género y urbano-rural

La PEA femenina, que en 1990 representa el 30% de la PEA total, y que sube su participación en 1998, para situarse en un 34%, crece de 473.814 a 766.387 personas, es decir, aumenta en un 62%. A su vez, la PEA infantil femenina, aumenta notablemente entre 1990 y 1998, al pasar de 16.884 a 29.511 niñas (en un 75%), mientras que la adolescente femenina crece de 43.671 a 73.891 (en un 69%).

Un análisis del trabajo infantil desde la perspectiva de género deberá consignar, en primer término, que en 1998, del total de la PEA masculina, el 19% eran niños menores de 18 años (4.9% infantil, y 14.1% adolescente); y del total de la femenina, el 14%, niñas menores de 18 años (3.9% infantil y 9.6% adolescente). Sin embargo, mientras esa proporción disminuye en el caso de los hombres entre 1990 y 1998, del 19.7 a 19%, en el de las mujeres aumenta del 12.8 al 13.5%, lo que obviamente deberá ser tenido en cuenta en un análisis de tendencias más detenido y en una focalización, por género, de las estrategias de erradicación del trabajo infantil.

Por otra parte, entre 1990 y 1998 la PEA urbana pasó de 709.898 personas a 1.065.891, lo que equivale a un incremento de exactamente un 50%. La PEA rural, por su lado, creció de 896.019 a 1.156.767 personas, esto es, en un 29%. La infantil urbana pasó de 22.020 a 29.190 en dichos años con un crecimiento de un 33%, y la infantil rural de 67.512 a 71.023 (tan sólo un 5.2%). La PEA adolescente urbana aumentó de 66.734 a 109.545, más de un 64%. En el ámbito rural, la PEA adolescente se incrementó de 126.866 a 169.764, un 34%.

Fuente: Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples, 1990-1998.

En torno a ello, resulta conveniente concentrarse en algunos aspectos. Tal como lo indica la gráfica 5.1, la PEA adolescente ha crecido en forma sostenida desde 1990 y ha superado, en términos porcentuales, como se ha anotado más arriba, al crecimiento de la PEA total. Si bien la PEA infantil sigue esa tendencia, sólo lo hace a partir de 1992, luego de un periodo de retroceso entre 1990 y ese año.

El mayor crecimiento de la PEA adolescente se da entre 1992 y 1996. Se desacelera luego de ese año, para estabilizarse en 1998, por sobre los 261 mil adolescentes trabajadores. Una evolución similar, aunque no tan marcada, se observa en el trabajo infantil.

La PEA infantil masculina (gráfica 5.2) muestra un comportamiento errático a lo largo de la década, al caer entre 1990 y 1992, subir entre 1992 y 1996 de modo muy lento, y volver a caer levemente entre 1996 y 1998. Por el contrario, el crecimiento sostenido de la PEA adolescente masculina es manifiesto, así como el mayor incremento entre 1994 y 1996.

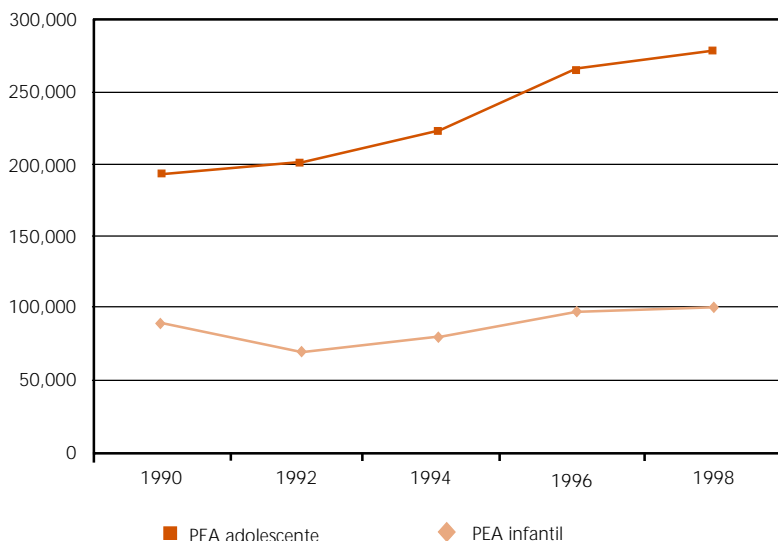
Por su parte, las PEA infantil y adolescente femeninas (gráfica 5.3) crecen de modo ininterrumpido entre 1990 y 1998, a excepción del periodo 1990-92, cuando la infantil femenina desciende como la masculina, y aumentan muy acentuadamente entre 1992 y 1996.

La PEA adolescente urbana es la que ha tenido el mayor crecimiento en términos relativos entre 1992 y 1998 (gráfica 5.4). La tendencia, hasta antes del huracán Mitch, parece evidenciar un menor aunque igualmente sostenido crecimiento. Se contraponen, de esta forma, a la tendencia estimada por la CEPAL para los países de América Latina y el Caribe, de un incremento mayor del trabajo infanto-adolescente en las áreas rurales. La tendencia del fenómeno en Honduras podría explicarse por factores tales como: una sostenida migración del contingente joven del campo a la ciudad, deterioro de aquellos sectores de la agricultura tradicional, caída de los precios de las materias primas en el ámbito internacional y consecuente estancamiento de los salarios, o bien por la misma saturación de los mercados de trabajo en dichas áreas para estos grupos de edad. Naturalmente la incidencia de estos factores deberá ser estudiada con mayor detenimiento dadas las secuelas del huracán Mitch en el mediano plazo, las medidas que han tomado las autoridades del país en orden de ampliar los regímenes preferenciales de producción para la exportación, además de los eventuales impactos favorables que tendría la ampliación de las preferencias comerciales contenidas en la iniciativa de la cuenca del Caribe, otorgada por los Estados Unidos.

Las gráficas expuestas tienden a mostrar una evolución del trabajo infantil, previa al huracán Mitch, que no ha sido homogénea en el curso de la década. En efecto, resulta común a las gráficas presentadas, incluso en las curvas descritas por la evolución de la PEA infantil, que entre 1990 y 1992 no

GRAFICO 5.1

### Evolución de la PEA infantil y PEA adolescente en Honduras, 1990 - 1998



Fuente: Elaboración propia con base en Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples, 1990 - 1998

hay mayores variaciones en las magnitudes del trabajo infantil y adolescente en Honduras. Aun la PEA infantil cae. No obstante, entre 1992 y 1994 se incrementa el trabajo infantil, y más claramente el adolescente en las zonas urbanas. Muy probablemente la incidencia del ajuste estructural de comienzos de la década jugó en esto un papel relevante.

Será necesario investigar con mayor detenimiento la relación entre los efectos del ajuste, el crecimiento económico por área productiva, los niveles de inflación y, en especial, la evolución de los salarios en términos reales, en los primeros seis años de la década de los 90, como para poder definir mejor las variables que incidieron en un aumento del trabajo infantil y adolescente entre 1992 y 1996.

Entre 1996 y 1998, hasta antes del Mitch, la magnitud del trabajo infantil y adolescente tiende a atenuarse, salvo en los casos de la PEA infantil femenina y en la adolescente masculina urbana, las cuales muestran un incremento sostenido, aunque menor que el de 1992-1996.

Adicionalmente, datos recientemente publicados en la última Encuesta de Hogares (marzo, 1999) estiman incrementos importantes del trabajo infantil y adolescente (ocupación) en el país. En cuanto al primero, habría pasado en términos netos de 97,845 en marzo de 1998, bajando a 84,084 en septiembre de 1998, para incrementarse a 139,330 en marzo de 1999. El trabajo adolescente habría pasado de 321,281 en marzo de 1998 a 319,188 en septiembre del mismo año, y se habría elevado a 344,975 en marzo de este año.

Los elementos presentados tornan fundamental una referencia a los mecanismos institucionales que procuran apoyar a estos grupos etáreos, no sólo en procura de disminuir sus niveles de vulnerabilidad, sino también respecto a la sostenibilidad de los procesos de desarrollo.

### Marco legal vigente e institucionalidad

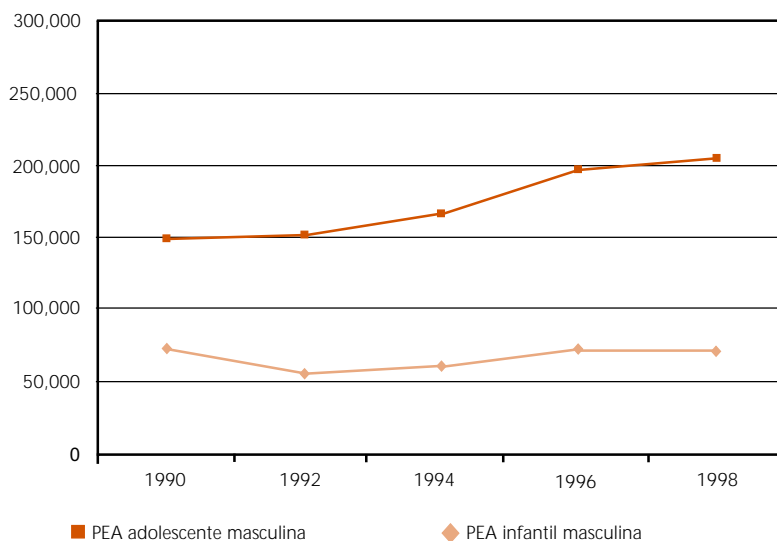
La Constitución de la República de Honduras, así como el Código del Trabajo (Art. 31 y 128) indican que la edad mínima permitida para trabajar corresponde a 16 años. A su vez, el Código de la Niñez y la Adolescencia (Art. 120) señala que dicha edad se sitúa en los 14 años.

A pesar de dicha aparente dualidad, el Art. 284 del Código de la Niñez y la Adolescencia, que entra en vigencia en el mes de septiembre de 1996, establece de modo claro la derogación de la edad establecida en el Código del Trabajo y suprime la práctica tradicional de la Secretaría del Trabajo, de otorgar autorizaciones a niños y niñas menores de 14 años para que trabajen (UNICEF-SSTSS-IHNFA, 1999).

Esto significa que el Convenio 138 de la OIT cobra plena vigencia en lo que concierne a la edad mínima para trabajar. Sin embargo, no existe congruencia entre el marco legal vigente, que prohíbe

GRAFICO 5.2

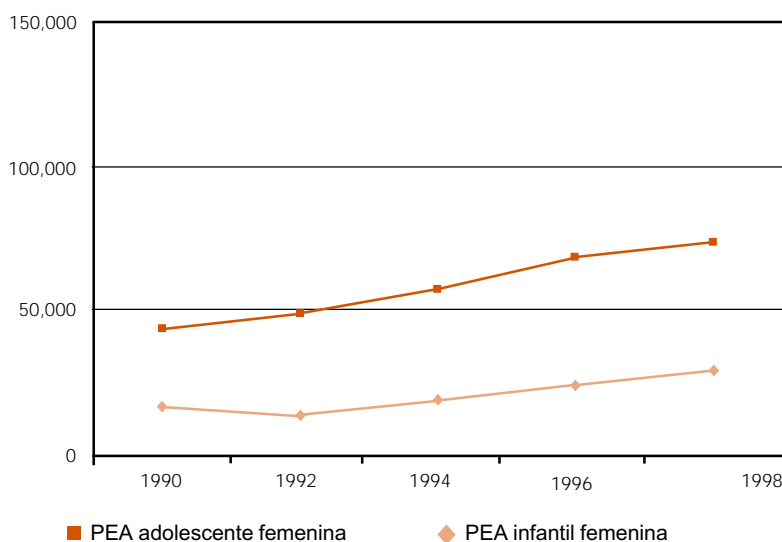
### Evolución de la PEA infantil y adolescente masculina en Honduras, 1990 - 1998



Fuente: Elaboración propia con base en Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples, 1990-1998.

GRAFICO 5.3

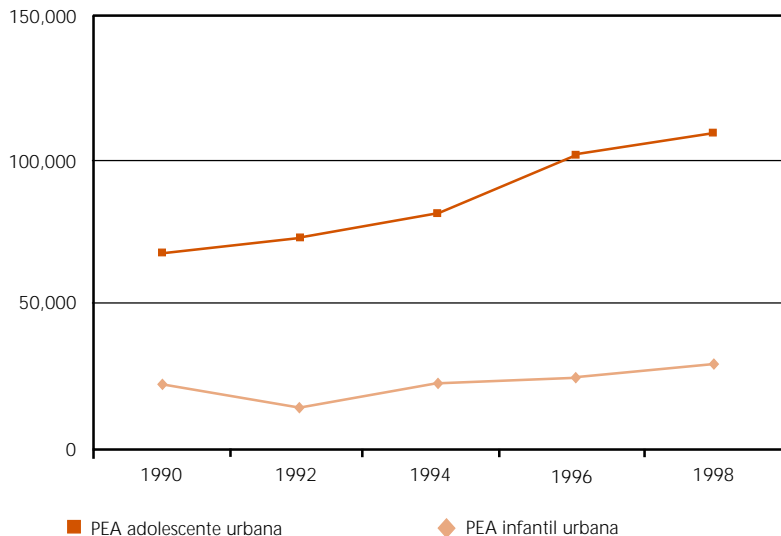
### Evolución de la PEA infantil y adolescente femenina en Honduras, 1990 - 1998



Fuente: Elaboración propia con base en Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples, 1990-1998.

GRAFICO 5.4

### Evolución de la PEA urbana infantil y adolescente en Honduras, 1990 - 1998



Fuente: Elaboración propia con base en Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples, 1990-1998.

de manera expresa todo tipo de trabajo de niñas y niños menores de 14 años, y la realidad que muestran las encuestas analizadas en el acápite anterior.

Otro hito importante en los avances en este campo, por lo menos en términos formales, lo constituye la suscripción de un acuerdo-memorándum entre el gobierno de Honduras y la OIT. Se trata de un acta de entendimiento firmada en el mes de octubre de 1996, considerada como un primer paso para la operación del Programa Internacional para la Eliminación del Trabajo Infantil (IPEC) de dicha entidad, en el país<sup>12</sup>.

La creación, por parte de las autoridades, de la Comisión Nacional para la Erradicación Gradual y Progresiva del Trabajo Infantil en el país reafirma el compromiso del gobierno.

Con el objeto de cumplir a cabalidad con los pasos establecidos en el acuerdo, se llevó a cabo en el mes de setiembre de 1997 en Tegucigalpa, una «Consulta Nacional sobre Trabajo Infantil», a la que asistieron representantes de diversas instancias del Estado, así como de la sociedad civil hondureña, con el propósito de aproximarse a la elaboración de un Plan de Acción para la Erradicación del Trabajo Infantil.

La Dirección de Previsión Social de la Secretaría de Trabajo es la entidad responsable de mantener el control, ahora en el marco del Programa de Erradicación Gradual y Progresiva del Trabajo Infantil de las situaciones de explotación económica de los niños, y de velar porque éstos no realicen trabajos peligrosos para su salud o que entorpezcan su proceso educativo (OIT-IPEC-UNICEF, 1996).

La entrada en vigencia del Código de la Niñez y la Adolescencia constituye un esfuerzo conjunto de

la sociedad hondureña por superar los errores y vacíos normativos e institucionales en torno a la niñez y la adolescencia. Dicho Código fue aprobado por el Congreso Nacional de la República de Honduras mediante el Decreto No. 73-96, del 31 de mayo de 1996, el cual entra en vigencia el día 5 de septiembre de ese mismo año.

El Código regula los derechos y las garantías de la niñez. Esta se inicia legalmente con el nacimiento y culmina a los 12 años en los varones y 14 años en las mujeres. La adolescencia se iniciaría a partir de las edades mencionadas y terminaría a los 18 años de edad.

Es importante destacar los logros que se han dado a partir de la vigencia del Código, sobre todo en lo que concierne al sistema de justicia penal juvenil. La creación de los Juzgados de la Niñez (art. 277), ha hecho posible que a mediados del año 1998 se hayan puesto en funcionamiento 10 juzgados en las ciudades más importantes del país. El Código ha impulsado, por otra parte, el inicio de los juicios orales en los que se reconoce la participación activa del adolescente infractor, y el cumplimiento de sus derechos.

Los desafíos inmediatos en materia legal deben considerarse que, a pesar del esfuerzo realizado por los legisladores hondureños en el Código de la Niñez y otras leyes vigentes relativas a la infancia, como el Código de Familia y el Código del Trabajo, aún pueden encontrarse conceptos acordes con la antigua doctrina de la situación irregular. Se vuelve necesario continuar con el esfuerzo de revisar y readecuar la legislación nacional conforme a los preceptos de la Convención sobre los Derechos del Niño y otros instrumentos inspirados en la doctrina de la protección integral (UNICEF, 1998).

#### *Institucionalidad*

Las instituciones son las reglas del juego formales e informales que regulan la interacción entre los individuos y las organizaciones que cumplen importantes funciones sociales. Constituyen el marco de constricciones e incentivos en el que se produce la interacción social; se corresponden con determinadas correlaciones o equilibrios de poder, y viven y se apoyan en nuestros modelos mentales, valoraciones y actitudes (Prats, J., 1997).

En el recuadro 5.4 se presenta una descripción general de las instituciones cuya función es promover y garantizar el adecuado desarrollo de la niñez y de la adolescencia en el país, para posteriormente analizar las dimensiones organizacionales y subjetivas de apoyo.

Con este marco institucional en mente (recuadro 5.4), resulta crucial evaluar hasta qué punto los temas de la niñez y la juventud constituirán una prioridad básica del esquema de reconstrucción y transformación vigente. De no serlo, se estará afectando de manera directa las posibilidades no sólo de un desarrollo que procura la sustentabilidad, sino

### Marco institucional

A partir de la aprobación del Código de la Niñez y la Adolescencia, se inicia el proceso de transformación institucional de la Junta Nacional de Bienestar Social en el Instituto Hondureño de la Niñez y la Familia (IHNFA). El Congreso Nacional define a la institución como un organismo de desarrollo social con atribuciones suficientes para que en Honduras cobre plena vigencia lo establecido en la Constitución de la República, la Convención de los Derechos del Niño, el Código de la Niñez y la Adolescencia y el Código de la Familia.

Además, las directrices estipuladas por la Presidencia de la República conforman un marco de actuación específico en la llamada Doctrina de la Protección Integral (Presidencia de la República-IHNFA, 1998). Este marco de actuación que supera los enfoques tradicionales y asistenciales en los que el niño es objeto de protección, está configurado por el concepto de que los niños y las niñas son sujetos de derechos y que existe la necesidad y obligatoriedad de que estos derechos sean respetados y cumplidos.

Entre otras instituciones formales relacionadas con la seguridad humana de la infancia y la juventud se encuentran: la Fiscalía del Menor y el Discapacitado, el Comisionado Nacional para los Derechos Humanos (CONADEH) y el Consejo Nacional de la Juventud (CONJUVE). La Fiscalía Especial del Menor y el Discapacitado, establecida en la Ley del Ministerio Público el 13 de diciembre de 1993, entra en vigencia el 6 de enero de 1994. En forma específica, la Fiscalía del Menor cubre a la población menor de 18 años y reconoce la inimputabilidad hasta los 12 años. Entre sus responsabilidades se cuenta la investigación y formalización de las acusaciones a la niñez infractora.

El Comisionado Nacional para los Derechos Humanos (CONADEH), si bien es una institución de carácter estatal, conserva su autonomía administrativa y funcional, y tiene como misión primordial velar por cumplimiento de los derechos humanos. En setiembre de 1993, CONADEH creó el Departamento de Derechos del Niño. El área de competencia de esta institución está conformada por la protección de los derechos de toda persona frente al eventual ejercicio arbitrario de la autoridad. Del mismo modo, le corresponde ver los casos particulares de violencia intrafamiliar, y lleva a cabo acciones de promoción y educación acerca de los derechos humanos, tanto a nivel gubernamental como hacia la sociedad civil en su conjunto.

Por su parte, el Consejo Nacional de la Juventud (CONJUVE), creado mediante el Decreto No. 179-83 del Congreso de la República, con carácter de organismo dependiente del Congreso, debía orientarse a tareas de orden consultivo, de planificación y de coordinación de políticas orientadas al sector social de la juventud. En el curso de la primera mitad de la década, el CONJUVE no alcanzó el nivel de institucionalización pública necesario como para convertirse en rector y gestor de las políticas orientadas a la juventud en el país, y obtener así grados crecientes de legitimidad por parte de los jóvenes.

Desde el punto de vista de las acciones programáticas, las dos iniciativas que han concitado mayor interés por su eventual impacto positivo en el mundo juvenil, han sido el Plan Nacional de la Juventud y el Fondo de Iniciativas Juveniles. Las políticas hacia la juventud impulsadas por el Plan de la Nueva Agenda en el año 1998 tenían áreas de concentración específicas como: capacitación juvenil; programa para el desarrollo del empresario juvenil; incorporación de los jóvenes a la toma de decisiones en materia de programas económicos, sociales y culturales; fomento de actividades deportivas a través de la dotación de infraestructura adecuada; creación de un programa en contra de la delincuencia juvenil; institucionalización de un programa de ciencias y cultura juvenil; fuerte impulso a programas de apoyo orientado a jóvenes sobresalientes y cuyos recursos no les permitan proseguir estudios.

Fuente: CONJUVE, 1994; Presidencia de la República/IHNFA, 1998.

de las alternativas de incidir en los actuales grados de vulnerabilidad que afectan a los niños y jóvenes hondureños. De serlo, es evidente que la actual estructura institucional no cuenta con la disposición de recursos y un mandato claro en torno al modo de generar, articular y gestionar una política efectiva y coherente, tanto a nivel nacional como descentralizado, hacia estos grupos, según áreas de impacto.

#### *Las dimensiones organizacionales y subjetivas de la sociedad civil hondureña*

Entre los factores determinantes de la vulnerabilidad de una sociedad se encuentra la fortaleza,

grado de organización, y nivel de integración de la sociedad civil. Un grado de fortaleza importante, grados crecientes de conciencia de organización y un mayor densificación de los lazos de sociabilidad, constituyen factores fundamentales para sobrellevar catástrofes de la magnitud del Mitch y poder sobreponerse a su impacto destructivo.

No son muchos los antecedentes empíricos generalizables, válidos y confiables de que se dispone para estimar la naturaleza de las dinámicas de participación e integración social, sobre todo en situaciones posteriores a catástrofes de proporciones como las que tuvo el huracán. Esto ocurre, por una parte, porque la dirección del Estado y la coopera-

ción internacional se dirigen, en primera instancia, hacia los grupos más afectados. Un porcentaje importante de la población, los emergentes sectores medios bajos y medios, que también sufrieron los embates de la catástrofe, han acudido a un sinnúmero de estrategias, que no han sido sistematizadas y menos apoyadas con recursos, para tratar de superar sus duras secuelas.

Ahora bien, para calcular las potenciales fortalezas y debilidades de la sociedad en este aspecto, es necesario esbozar un conjunto de antecedentes que permitan proyectar los impactos del huracán Mitch en el mediano y largo plazo. Dos son las dimensiones que en primera instancia se prestan para realizar dicha tarea:

i. Una objetiva, que remite a aspectos muy importantes en la conformación de la sociedad civil, tales como el fortalecimiento de su organización y el papel de los medios de comunicación.

ii. Una subjetiva: las percepciones de los niños y jóvenes sobre la sociedad, y las de ésta sobre los derechos de los niños y jóvenes.

### *Medios de comunicación y organizaciones no gubernamentales*<sup>13</sup>

Para la institucionalización formal de ciertos derechos en la legislación de un país, no basta la mera promulgación o puesta en vigencia de una ley, si bien éste es un primer paso. Mediante la institucionalización de derechos, los Estados, a partir de convenciones, conferencias y acuerdos de carácter internacional, se apropian de ellos y van modelando sus acciones de respeto y promoción.

En la acción social hondureña, e incluso en sectores importantes de la política social, la participación organizada de la sociedad civil constituye un componente muy importante. Decenas de programas y cientos de proyectos surgen y tienen éxito esencialmente por la fuerza que les otorgan sus participantes-beneficiarios. Desafortunadamente, no existen amplios y rigurosos estudios acerca de los aportes que en realidad representa el trabajo de miles de mujeres, hombres, jóvenes, niños y niñas hondureños. En la situación actual, muchas de las iniciativas programáticas podrían aprender de la autogestión de proyectos exitosos, sin necesidad de crear más burocracia.

El Plan de la Nueva Agenda enfatizó en la estrategia de democratización y modernización del Estado, es decir, en el fortalecimiento de los gobiernos municipales y el establecimiento de mecanismos eficientes de participación popular y control social.

Si el programa de reconstrucción que se impulsa no cuenta con la legitimidad y, más aún, la activa participación de la sociedad civil hondureña, tiene pocas oportunidades de prosperar. Desde un punto de vista técnico, se espera aprovechar la oportunidad de que cientos de proyectos de diversa mag-

nitud tiendan al involucramiento de los beneficiarios en los niveles de formulación y discusión; gestión y administración; implementación de iniciativas; seguimiento y evaluación.

En este punto surge el problema de la sostenibilidad, que comprende no sólo la solidaridad y disposición de la comunidad de ser parte de su desarrollo, sino de inversiones planificadas con un criterio de mediano y largo plazo en función de atenuar los grados de vulnerabilidad existentes.

En tal sentido, el componente comunicacional es de fundamental importancia. Si bien Honduras no es un país desarrollado en términos de infraestructura comunicacional, esto no significa que no cuente con condiciones para difundir temas o mensajes relativos a la promoción de los derechos de la infancia y la juventud. Así, hasta antes del Mitch circulaban en el país seis diarios de cobertura nacional que alcanzaban un tiraje promedio de 150.000 ejemplares. De los cinco que existen en la actualidad, tres se editan en Tegucigalpa y los otros dos en San Pedro Sula. Se estima que unos 400.000 hondureños leen el periódico diariamente.

La mayor parte del contenido informativo de la prensa escrita gira en torno de cuatro temas: la política -incluyendo acciones gubernamentales-, la economía, los sucesos cotidianos -entre los que se destacan, de manera sensacionalista, los actos delictivos o accidentes- y los deportes. Hay que reconocer que el aporte de la prensa escrita a la difusión de opiniones, ideas o informaciones sobre temas de educación, medio ambiente, niñez y desarrollo ha aumentado con relación a la década de los 80.

Otros dos factores específicos han contribuido a la apertura de espacios para tales temas: el primero es de carácter técnico y se refiere a la incorporación diaria de suplementos específicos en los diarios, para volverlos más atractivos a los usuarios. El segundo es político y tiene que ver con una creciente capacidad de las organizaciones de la sociedad civil para proporcionar información específica a los medios escritos. El reto que plantea esta apertura es que las organizaciones sociales tengan la capacidad de mantener un suministro constante y calificado de informaciones (UNICEF, 1998).

Paralelamente, entre 1990 y 1997, las radioemisoras aumentaron de 150 a aproximadamente 400. Sin embargo, cabe hacer notar que sólo dos emisoras tienen cobertura nacional y con énfasis principalmente de noticias cotidianas. Se estima que al menos un 80% de la población hondureña posee aparatos de radio, lo cual convierte a la radio en el medio de comunicación de mayor cobertura.

La televisión es el medio de mayor auge en el país; de hecho, el número de estaciones de TV se ha duplicado entre 1990 y 1998, al pasar de 4 a 8. A esto hay que agregar la existencia de unas 60 redes de televisión por cable, varias de las cuales poseen sus propios canales locales.

Con relación a las organizaciones no gubernamentales (ONG), cuyas características son muy va-

riadas, tanto en tamaño y recursos, como en áreas de atención y localización, se estima que existen más de 300, de acuerdo con los registros de la Federación de Organizaciones Privadas de Desarrollo de Honduras (FOPRIDEH) vigentes hasta antes del huracán Mitch. De ese total, 91, es decir, un 30%, estaban afiliadas a la Federación<sup>14</sup>.

El cuadro 5.7 muestra las áreas de atención que más cubren las ONG, de acuerdo a la agrupación que se ha hecho por temas; esto significa que una ONG puede dedicarse, y de hecho se dedica, en función de proyectos contingentes, a más de un área de atención.

En tal sentido, la orientación hacia el trabajo en el ámbito rural es coherente con el tipo de programas y proyectos que impulsan estas organizaciones, y no con su localización geográfica, dado que la mayoría tiene su sede en Tegucigalpa o San Pedro Sula. Otra forma de agrupación es por temas ligados a la política social tradicional. El cuadro 6.8 muestra la importancia asignada al ámbito de la educación. Por último, se han ordenado las ONG de acuerdo con los grupos sociales que atienden. El cuadro 5.9 muestra que sólo un 2% por ciento de ellas dirigen sus actividades hacia la juventud y un 12% a la infancia.

Con el objeto de avanzar hacia mayores niveles de coordinación de acciones en favor de la infancia

y la juventud, será necesario que las ONG afinen los sistemas de registro y sistematicen sus programas y proyectos concretos. Propiciar una discriminación positiva en favor de los jóvenes y la infancia por parte de las ONG podría significar elevados réditos para el desarrollo humano sostenible.

### Principales percepciones de niños y jóvenes, frente a sí mismos y a su sociedad

La encuesta «Así somos y así pensamos», realizada en el año 1996 entre niños y jóvenes hondureños, constituye un valioso antecedente para sistematizar algunas percepciones de la forma en que se ven a sí mismos y a la sociedad en la que se hallan inmersos.

Entre algunos hallazgos destacables de esta encuesta, se encuentra el escaso conocimiento de los niños de entre 7 y 12 años sobre sus derechos. De hecho, sólo un 17% de los entrevistados mencionó conocerlos. De ese porcentaje, la mayor proporción correspondió a las niñas. Entre los derechos más mencionados por quienes dijeron conocerlos se encuentran: educación, protección y alimentación.

CUADRO 5.7

#### Agrupación de ONG's por grupo de atención, 1998

Grupo de atención	ONG's	Total
Infancia	37	12
Juventud	7	2

Fuente: SETCO/INHFA/UNICEF, Análisis de situación, infancia, mujer y juventud, 1998.

(Elaboración con base en registro FOPRIDEH, 1998).

CUADRO 5.9

#### Agrupación de ONG's por ámbito de política social, 1998

Ámbito	Número de ONGs	%
Educación	99	33
Salud	77	26
Vivienda, infraestructura sanitaria, electrificación y letrización	49	16

Fuente: SETCO/INHFA/UNICEF, Análisis de situación, infancia, mujer y juventud, 1998.

(Elaboración con base en registro FOPRIDEH, 1998).

CUADRO 5.8

#### Agrupación de ONG's por áreas temáticas de trabajo, 1998

Área temática	Número de ONGs	%
Desarrollo rural, agricultura, alimentación y desarrollo	100	33
Capacitación, trabajo y transferencia tecnológica	85	28
Medio ambiente y sustentabilidad	75	25
Microempresa, ayuda crediticia	72	24
Asistencia a organizaciones y desarrollo comunitario	71	23
Apoyo al comercio, producción e industria	35	12

Fuente: SETCO/INHFA/UNICEF, Análisis de situación, infancia, mujer y juventud, 1998.

(Elaboración con base en registro FOPRIDEH, 1998).

De igual modo, los niños de 7 a 12 años se refieren a «vías de acceso», «luz», «delincuencia» y «saneamiento» como aquellos problemas que más aquejan a su comunidad inmediata. Sin embargo, lo cual constituye un aspecto digno de subrayar, no se aprecia un reconocimiento claro de aquellos que los afectan directamente. Tampoco se observa una capacidad de proponer o visualizar soluciones para ellos.

Hay, además, otros datos que vale la pena poner de relieve por su gran interés: primero, el definido reconocimiento de la autoridad del padre (más que de la madre), y el alto nivel de participación en organizaciones. En efecto, un 44% de los niños mencionó pertenecer a una organización (siendo mucho mayor en el ámbito rural, un 60%, sobre un 39% en el urbano); segundo, el hecho de que más del 60% de estos miembros de organizaciones pertenezca a una de carácter religioso.

En cuanto a los jóvenes entre 13 y 25 años, las respuestas a interrogantes análogas muestran una muy baja actividad ciudadana y de visualización de alternativas para dar cuenta y solucionar los problemas de su entorno comunal y nacional. Resulta asombroso que más del 36% de los entrevistados no tenga siquiera una respuesta frente a los problemas que enfrenta el país, y que más del 40% no planteen propuesta alguna sobre eventuales soluciones a los problemas de su propia comunidad.

No obstante, cuando se trata de calificar los «principales problemas» de la juventud, las opiniones concurren hacia las drogas, el alcohol y la delincuencia. A pesar del consenso en este diagnóstico, un tercio de los entrevistados no fue capaz de esbozar siquiera una solución para estos.

Respecto al tema de las posibilidades de consolidación y profundización democráticas, es preocupante que un 94% de los jóvenes hondureños entrevistados no consideraron necesaria la existencia de los partidos políticos y, lo que es más grave aún, no solamente ese elevado porcentaje los cuestiona sino que repudia su forma de actuar (ver gráfica 5.5). Más del 36% no considera que las elecciones periódicas contribuyan a fortalecer la democracia.

A diferencia de ese desencanto, los jóvenes son mucho más abiertos cuando los temas que se tocan refieren a problemas sociales que les atañen de modo directo, tales como el embarazo adolescente y el sida. Son abiertos, por ejemplo, en considerar todo tipo de prácticas que prevengan el riesgo. Asignan los mayores niveles de importancia a la familia y luego a la religión, y a pesar de ello, frente a la posibilidad de mencionar los valores que considera más importantes, un 45% señala la alternativa «ninguno».

#### *Percepciones de los adultos sobre los derechos de la infancia y el Código de la Niñez*

A pesar de la distancia entre el discurso y la práctica, es conveniente hacer un sondeo de la percepción que la sociedad hondureña tiene acerca de los temas referidos a la infancia y la juventud. Al respecto, UNICEF-Honduras encargó un Estudio sobre los Derechos de los Niños en el año 1997.

Dicho estudio dejar ver, en primer lugar, que el 78% de los entrevistados conoce o ha oído hablar de los derechos de los niños en Honduras. No obstante, esa respuesta no es homogénea: quienes más conocen o han oído hablar de ellos son quienes oscilan entre los 18 y los 44 años, poseen más años de estudio y disponen de mayores ingresos. Este conocimiento baja sistemáticamente conforme sube la edad de los encuestados.

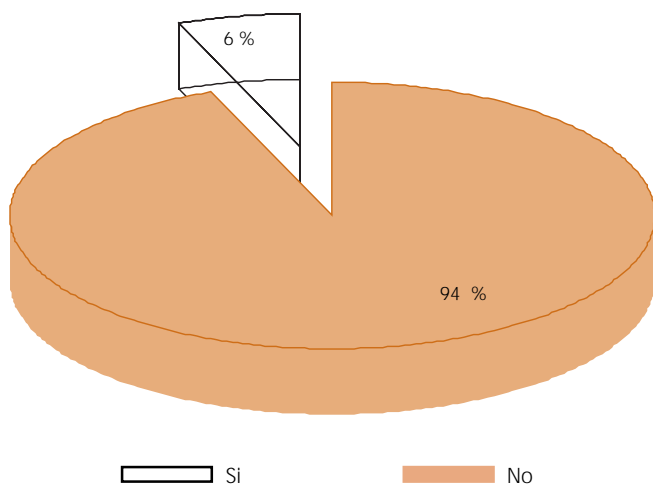
Si se analiza por zona geográfica, resulta interesante que en Cortés el grado de conocimiento de los derechos sea notablemente inferior no sólo a Francisco Morazán, sino también respecto de la categoría «otros departamentos»: 66%, 92% y 77%, respectivamente (ver gráfica 5.6).

El 78% de los entrevistados que conoce o ha oído hablar de los derechos de los niños en Honduras se pronuncia en forma espontánea en torno a éstos («lo que sabe o recuerda» de ellos). Educación, no maltrato y alimentación fueron las alternativas más citadas (40%, 25% y 27% respectivamente). Cuando el análisis se desglosa por departamentos, nuevamente Cortés presenta los más bajos porcentajes en cuanto a esos tres tipos de derechos.

Un 55% de los entrevistados responde afirmativamente a la pregunta de si los derechos de los niños y los adultos son los mismos. Este aspecto es crucial, porque lo que la Convención sobre los Derechos del Niño intenta destacar es, precisamente, la especificidad de los derechos de aquellos seres humanos cuyas edades son inferiores a los 18 años.

GRAFICO 5.5

#### Jóvenes que consideran o no necesaria la existencia de partidos políticos



Fuente: JNBS/CONJUVE/UNICEF, Encuesta "Así somos y así pensamos", 1996.

Al preguntarle a la gente por las acciones que debería realizar el gobierno para apoyar los derechos de los niños, se presentan tres alternativas con las mayores opciones, considerando que son respuestas múltiples (es decir, en que cada individuo puede sugerir más de una): «crear centros y guarderías» (19%), «dar apoyo a los niños» (17%), y «dar apoyo a las instituciones» (12%). Esto evidencia que hay una distribución mayor y más diferenciada de las alternativas (gráfico 5.7).

Esta situación puede interpretarse como un relativo nivel de ambigüedad de la demanda de la ciudadanía en torno a las acciones concretas que el Estado debería realizar en pro de los derechos de los niños. Sería interesante reflexionar con mayor detenimiento al respecto, dado que esta inespecificidad podría obstaculizar los movimientos, y, más específicamente, las demandas por el reconocimiento, respeto y promoción de los derechos de los niños en el país. Ello involucra no sólo el trabajo de las instituciones especializadas, sino de grupos, ONG y movimientos en favor de fortalecer y consolidar el articulado de la Convención.

Cuando la pregunta se refiere a «qué es lo que deben hacer los adultos de Honduras para apoyar los derechos de los niños», las tres alternativas más mencionadas (gráfica 5.8) fueron: «darles apoyo» (22%), «hacer cumplir las leyes» (14%), y «apoyo a las instituciones de los niños» (13%).

Surgen dos aspectos interesantes referidos al aspecto normativo institucional, es decir, al «hacer cumplir las leyes». Esto es importante sobre todo para un país en que aparentemente su legislación parece ser mucho más avanzada, en ciertos aspectos, que los patrones culturales imperantes en la sociedad. Los habitantes del departamento de Francisco Morazán se inclinan en un 27% por la alternativa de «hacer cumplir las leyes» (superando al «darles apoyo», 24%, y «apoyar las instituciones de los niños», 16%), por sobre el 13% en Cortés, y el 11% en otros departamentos.

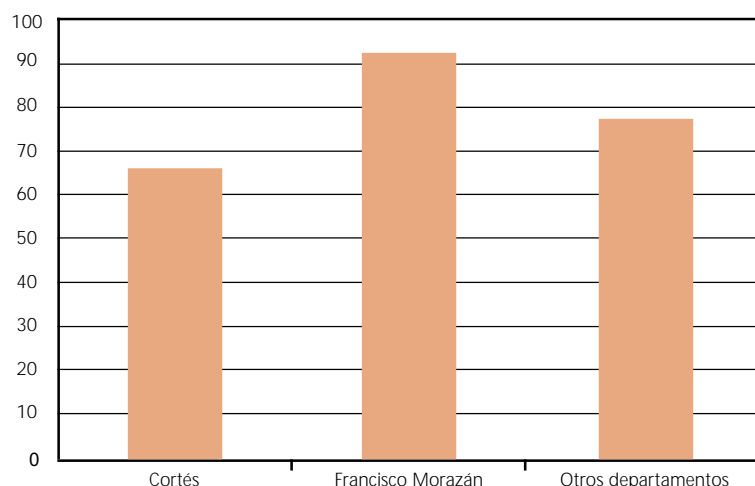
La referencia a «hacer cumplir las leyes» remite también a las posibilidades de que lo público se sobreponga o pueda intervenir de modo legítimo en el ámbito privado. La ley, y el hacer respetar la ley, es una función pública, mientras que la crianza es un rol fundamentalmente asignado a la familia. Y ésta es una dimensión crucial en lo que atañe a los derechos de los niños y niñas, y a la articulación de los movimientos que luchan por el respeto de sus derechos en Honduras.

El 54% de los entrevistados declaró que habrían «oído hablar» acerca del Código de la Niñez y de la Adolescencia. Cabe no olvidar que las discusiones y movilizaciones que se realizaron en torno a esta iniciativa, desde los primeros debates en los años 1992 y 1993, hasta la fecha de su promulgación, en mayo de 1996, tuvieron presencia en los medios y convocaron a múltiples actores de la vida nacional.

Las tres alternativas más indicadas en torno a «la utilidad» del Código, referidas por cierto sólo al 54% de los entrevistados que señalan que «han oído

GRAFICO 5.6

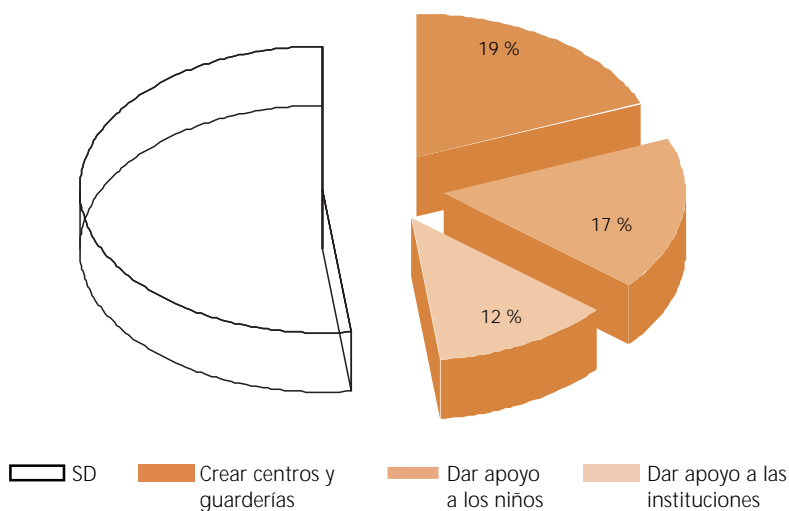
### Grado de conocimiento de los derechos



Fuente: INHFA/UNICEF, Estudio sobre los derechos de los niños en Honduras, 1997.

GRAFICO 5.7

### Opinión sobre qué acciones debería realizar el gobierno para apoyar los derechos de los niños



Fuente: INHFA/UNICEF, Estudio sobre los derechos de los niños en Honduras, 1997.

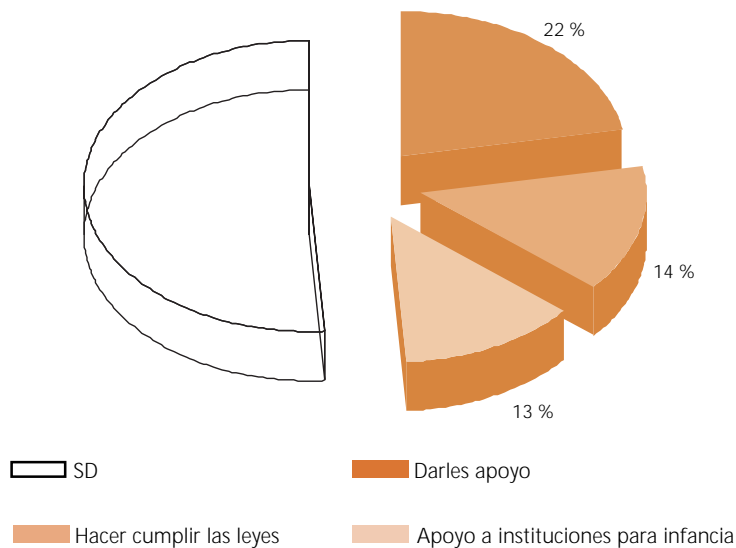
hablar» sobre él, fueron: «es una ley que los protege» (40%), «es para que sus derechos se respeten» (18%), y «evita el maltrato» (11%).

En cuanto al «cumplimiento del derecho de los niños a participar en el hogar» se muestra un alto grado de dispersión en las respuestas no inducidas, es decir, respuestas espontáneas: «integración a la familia» (21%), «dejándolos opinar» (15%) y «enseñándoles buenas costumbres» (12%) fueron las alternativas más señaladas. La idea de «integración



GRAFICO 5.8

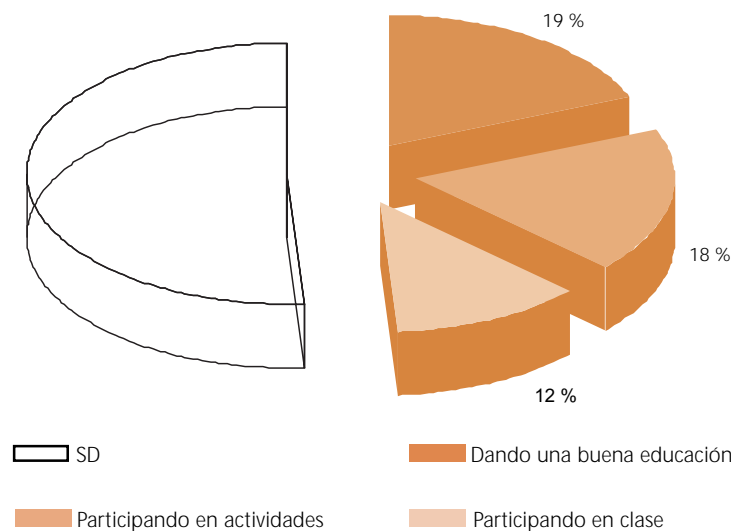
### Opinión sobre qué deben hacer los adultos de Honduras para apoyar los derechos de los niños



Fuente: INHFA/UNICEF, Estudio sobre los derechos de los niños en Honduras, 1997.

GRAFICO 5.9

### Opinión sobre cómo se cumple en la escuela el derecho del niño a participar



Fuente: INHFA/UNICEF, Estudio sobre los derechos de los niños en Honduras, 1997.

a la familia» es claramente más votada en los grupos de mayores ingresos y de mayor nivel de educación, aunque en los grupos de menores ingresos y sin educación es la más votada de las tres alternativas señaladas.

La gran diferencia que acontece desde el punto de vista geográfico con relación a la alternativa «integración a la familia», (31% Francisco Morazán, 16% Cortés, y 20% otros departamentos), es que a pesar de ser ésta la opción más mencionada en las tres zonas, llama poderosamente la atención que sea tan poco determinante para los habitantes de Cortés que se manifestaron al respecto.

Las respuestas que en términos de alternativas las personas dan a la pregunta acerca de «cómo se cumple en la escuela el derecho del niño a participar» (gráfico 5.9), muestran una comprensión poco precisa de la idea de participación. Las tres alternativas más señaladas fueron: «dándole una buena educación» (19%), «participando en actividades» (18%), y «participando en clases» (12%).

La pregunta de «cómo cumple la familia el derecho del niño a la vida» refiere a un derecho básico, pero de difícil conceptualización. Esto se evidencia en el hecho de que las respuestas más recurrentes consideran los aspectos que más se acercan a la vida cotidiana de los distintos subgrupos: «dándoles alimentación» (29%), «respetando su vida» (23%) y «protegiéndoles» (22%).

Una dimensión menos concreta es la de protección, un tanto más relevante en los grupos de mayores ingresos y educación. La dimensión respeto, en cambio, es mucho más votada entre aquellas personas de menor edad («respeto» es inversamente proporcional a edad, esto es, a mayor edad, menor tendencia a votar por esta dimensión).

El papel de la familia en la educación del niño aparece claramente demarcado en la percepción de la ciudadanía. Las tres alternativas más recurrentes en este sentido fueron: «enviándoles a la escuela» (67%), «enseñándoles buenos hábitos» (20%) y «dándoles los materiales» (20%).

Se indagó, finalmente, sobre las formas en que a juicio de la población «se cumple en la familia el derecho del niño a ser protegido del maltrato y la violencia», induciendo respuestas. Las tres alternativas más mencionadas, aunque no son exhaustivas, muestran una interesante jerarquía desde lo más básico hasta la más abstracto, que es la protección integral, esto es, el trato de los niños como sujetos de derechos: «no tratándolos con violencia» (37%), «cuidándolos» (16%), y «aconsejándolos» (14%) representarían en tal sentido una tendencia positiva, en la medida en que estos aspectos se refuercen mutuamente.

#### Percepciones de los jóvenes después del Mitch

El PNUD realizó en el mes de enero de 1999, 51 entrevistas en profundidad a jóvenes pertenecientes a los departamentos de Choluteca, Francisco Morazán, Colón, Comayagua y Cortés. Dichas en-

trévistas fueron realizadas a menos de tres meses de sucedida la catástrofe, y permiten una aproximación preliminar al discurso de los jóvenes con respecto a esta.

Desde el punto de vista del «impacto psicológico social», el discurso de algunos jóvenes tiende a evadir responsabilidades sociales e imputar el siniestro a la divinidad que pone las cosas en su lugar. En la mayoría prima un cierto desánimo, la ausencia de impulsos innovadores y creadores de esta nueva «realidad que toca construir». Se evidencia una dimensión de inseguridad psicológica que afecta no sólo el normal desarrollo de las tareas que cada uno realiza, sino que tiende a ver como superfluo cualquier esfuerzo de reconstrucción, en el contexto de una gran catástrofe que todo lo cambió. Otra tendencia es considerar el siniestro como una «prueba» o un desafío que hay que asumir como tal, y ante el cual sólo cabe enfrentarlo.

La noción o idea de «pérdida» parece ser un eje sumamente importante que cruza el discurso de los jóvenes. Pero más bien cabe hablar aquí de «pérdidas»: pérdida de una situación normal que se ha quebrado o ha cambiado repentinamente y para siempre; pérdida de cuestiones materiales que más que un valor monetario cobran más relevancia en términos de identidad del joven; pérdida de una cotidianeidad que ya no es más, pues surgen nuevos e inesperados problemas frente a los que se debe estar atentos; pérdida de servicios básicos mínimos, como para mantener un estándar de vida normal. La vuelta a un estado de precariedad, de vulnerabilidad, ha hecho que aumenten los temores y la incertidumbre.

Las tareas de reconstrucción en el marco de las dinámicas de participación integradora son ampliamente valoradas por los jóvenes entrevistados. Es el espíritu de cuerpo el que suma y aglutina en torno a un ideal común los esfuerzos de distintas personas. Sin embargo, los jóvenes no parecen ser los promotores de instancias comunitarias de organización y participación, sino que más bien se encuentran a la espera de que «otro u otros» generen la instancia para vincularse con relativo entusiasmo.

De allí que se presenta una dualidad discursiva frente al tema del «salir adelante». Esto se agrega a una desconfianza primordial de los jóvenes en la conducción política de la reconstrucción. Se es consciente de no tener los recursos y las posibilidades de generación de oportunidades, pero, a la vez, se recarga todo el peso de la iniciativa «en uno mismo»: «...nosotros mismos tenemos que salir adelante, y si eso no funciona, no hay otra que salir del país...».

El futuro, y la incertidumbre que crea un tratamiento cerrado de la información referida a las estrategias e iniciativas para llevar a efecto la reconstrucción, fueron dos dimensiones recurrentes en las entrevistas de los jóvenes. A pesar de ello -o precisamente por ello- persiste un sentimiento de cambio drástico en los jóvenes respecto de las secuelas del huracán. Ese espíritu parece manifestarse aquí

en la necesidad de que el enorme embate de la catástrofe en la población torna necesario un cambio, un giro radical: «seguir trabajando para hacer una nueva Honduras, no para reconstruirla... porque las cosas reconstruidas no quedan bien...».

## **Los desafíos de la seguridad humana infanto-juvenil**

Realizar una proyección sistemática y precisa de los indicadores de la situación de inseguridad humana, en las dimensiones identificadas resulta hoy complejo y problemático en el caso de los grupos más vulnerables del país. Y esto ocurre no sólo en virtud de la complejidad de dimensiones y/o variables que configuran y determinan los problemas y sus tendencias, sino además, por los efectos no esperados de la actual etapa de reconstrucción. De tal suerte, nadie puede prever hoy que será del país en cinco años más.

No obstante, es preciso reconocer la notable incidencia que puede tener el huracán y sus secuelas en los grados de vulnerabilidad social de la población, en la configuración de situaciones con elevado grado de inseguridad y, en definitiva, en las posibilidades efectivas de un desarrollo humano en su orientación y sostenible en su proyección.

Respecto a las dimensiones de análisis revisadas en este documento, es necesario decir que resultan de importancia para la actual situación de riesgo e inseguridad humana de la población infantil y joven del país, y para las posibilidades efectivas de un proceso de reconstrucción en el marco del paradigma del desarrollo humano.

En cuanto a la vulnerabilidad en el ámbito de la salud y la nutrición, es muy probable que ciertos indicadores relativos a las tasas de morbi-mortalidad y nutrición tiendan a mantenerse o a empeorar en el mediano plazo, respecto a la tendencia a una leve mejoría que venían evidenciando hasta antes del huracán Mitch. El daño en infraestructura y el impacto en oferta y oportunidad de servicios, así como el incremento de enfermedades que determinan en gran medida la estructura de la mortalidad infantil y en menores de cinco años, pueden afectar a la población infantil del país muy fuertemente, si no se toman las medidas del caso.

Dichas medidas tienen que ver, más allá de los recursos y tiempos de reposición de los servicios, con retomar y fortalecer el vínculo con las poblaciones objetivo, enfocando y afinando los sistemas de vigilancia y seguimiento epidemiológico. No basta con estrategias preventivas; se requiere que los sistemas de salud, con apoyo de la sociedad civil organizada, garanticen niveles de monitoreo científicamente orientados. En tal sentido, la realización de estudios tendientes a la actualización de indicadores resulta fundamental.

Por otra parte, la formación de capital humano, y la urgencia de retornar a la senda de una economía en pie de incrementar sus niveles de producti-

vidad no sólo depende de aumentos formales de matrícula. Por ello es que se hace indispensable no separar por más tiempo el tema de la calidad y la pertinencia educacional, de modo que se pueda pensar hoy en un proceso de ampliación y transformación de la cobertura, como se aprecia en el apartado correspondiente del capítulo 4.

En cuanto a la vulnerabilidad general del niño y el adolescente, se intenta enfatizar la aproximación más sistemática al problema del trabajo infantil en Honduras. Es evidente, luego de hacer paralelamente un análisis estático y uno dinámico, que nos encontramos con un problema social que puede fácilmente desbordarse si las tendencias mostradas durante la década no son atendidas con estrategias inteligentes, integradoras, focalizadas e inmediatas.

De ese modo, el mayor aumento del trabajo adolescente urbano, y la lenta tendencia a la feminización del trabajo infantil, obligan a readecuar las estrategias para hacer frente a este flagelo.

Por otra parte, el balance general entre las fortalezas y las debilidades para responder a los desafíos que estas tres dimensiones presentan, adolece de tres problemas a los que al parecer no se les ha puesto la suficiente atención:

a) La riqueza de una sociedad civil que posee elementos de integración y articulación muy potentes, pero que no son considerados a la hora de la toma de decisiones y de implementación de políticas. Paradójicamente, la fuerza del vínculo social no se canaliza a través de una ciudadanía activa y militante, sino que más bien tiende a una pasividad que no hace justicia a los ricos nexos de sociabilidad que se expresan espontáneamente en el mundo social hondureño.

b) La necesidad de que el Estado y la sociedad civil organizada se vuelquen a la generación e implementación de iniciativas que incorporen a la gente joven en la definición de su propio futuro resulta urgente. Los grados de desconocimiento y de pasividad de los jóvenes frente a lo que pasa a su alrededor resulta inquietante. El huracán y su secuela de destrucción han determinado estados psicosociales que no contribuyen a impulsar un proceso de reconstrucción nacional.

c) El excesivo formalismo con que se procura atacar los problemas, como si para la solución de éstos se tratara de la mera promulgación de decretos o la firma de convenios. Al parecer, existe aquí una clara distancia entre lo moderno y progresista de alguna legislación, que se combina con la pervivencia de patrones culturales incompatibles con la realidad que prefigura la norma, ausencia de presupuesto, falta de traspaso efectivo de poderes, mecanismos y estrategias de intervención a entidades que en el papel son las implementadoras y coordinadoras de las políticas definidas.

Sólo haciendo frente a estos problemas, entre otros, se estará contribuyendo a la implementación de un proceso de desarrollo con características de sostenibilidad. La mejor manera de lograr la sustentabilidad es intentando cambiar la situación presente y hacer todo lo posible para que en esta acción no se hipoteque el futuro de las generaciones venideras..

## NOTAS

1 En este documento las nociones de niño, adolescente y joven se refieren a los dos sexos, a menos que se especifique lo contrario.

2 No se consideran en este recuento las Casas Comunitarias de Atención de Parto (9) ni los Albergues Maternos (4).

3 Una fortaleza destacable en este sentido es que «entre 1994 y 1998, el Programa Ampliado de Inmunizaciones, de la Secretaría de Salud ha mantenido coberturas por sobre el 90% en la población de niños y niñas menores de 5 años, en cuatro principales tipos biológicos: SABIN, DPT, SARAMPION Y BCG.»(SETCO/ IHNFA/ UNICEF, 1998: 89).

4 En total se dañaron en el ámbito nacional: 1.442 acueductos (entre ellos 115 sistemas de agua de las 130 poblaciones más grandes del país y 1.318 acueductos rurales), 16 pozos profundos y 3.130 bombas manuales, lo que afectó a una población estimada en más de cuatro millones ciento treinta mil personas, es decir, el 75% de la población nacional perdió el acceso continuo al agua potable para consumo humano por un período variable que fue de semanas e incluso hasta de dos a tres meses (OPS, 1998).

5 «La OMS calcula que la mitad de todas las muertes de niños que ocurrieron en los países en desarrollo en 1995 se debieron a problemas relacionados con la desnutrición» (UNICEF, 1998: 11).

6 Un diagnóstico nutricional realizado a 288 niños menores de 5 años en situación de albergue, por el Programa de Alimentación Suplementario «Chat El Trébol», en dicho sector de la capital, encontró en marzo de 1999 niveles de desnutrición del 56%.

7 Introducción al Convenio 138 de la OIT «Sobre la edad mínima de admisión al empleo», de 1973. Resulta en tal sentido alentador que el recientemente nombrado director de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), Juan Somavía, señale que los objetivos centrales de su mandato serán «el encontrar soluciones para problemas tales como el trabajo infantil, la pobreza, el desempleo, la discriminación por razones de género y la falta de protección social adecuada».

8 Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Honduras, México, Panamá, Paraguay y Venezuela.

9 Para efectos de este análisis se denominará trabajo infantil en estricto rigor a aquel grupo de trabajadores cuyas edades fluctúan entre los 10 y los 14 años, y trabajo adolescente, a aquella cohorte definida por los límites de edad 15 y 18 años. Dadas las directrices de Oslo, los aspectos destacados por UNICEF y la OIT y las características de desarrollo económico general del país, esta distinción resulta pertinente.

10 Si se toman como referencia las cifras de los efectivamente ocupados (que trabajaron o no la semana anterior a la realización de la encuesta), estas estimaciones no varían sustancialmente.

11 Parte de este análisis, aunque sólo para el año 1998, se realiza en la UNICEF-SsTSS S-IHNFA-UNICEF, 1999.

12 Se trata de un Programa de Cooperación que se suscribe entre la OIT y un país, con apoyo de donaciones de países desarrollados, con el objeto de especificar áreas comunes de trabajo. A través de estudios y encuestas se define la naturaleza y la magnitud de los problemas relacionados con el trabajo infantil en el país que suscribe, y, tras diversas consultas, se establecen las bases del Plan de Acción Nacional (UNICEF, Estado Mundial de la Infancia, 1997: 22).

13 Antecedentes tomados de SETCO/IHNFA/UNICEF, Análisis de situación de infancia, mujer y juventud 1998, y del Documento UNICEF «Evaluación del Componente Advocacy y Movilización», elaborado para la Evaluación de Medio Término, 1998.

14 Del total de ONG que contiene el registro señalado, 42, es decir, el 14%, no admiten clasificación en una matriz de ordenamiento que se ha realizado usando el paquete estadístico SPSS (SETCO/IHNFA/UNICEF, Análisis de Situación. Infancia, Mujer y Juventud, 1998).

## Transformando los retos en oportunidades de participación

*“La participación política y social tiene un valor esencial en la vida y en el bienestar de los seres humanos. El no tener la oportunidad de participar en la vida política de la comunidad constituye una de las mayores privaciones, aun cuando los líderes de gobiernos autoritarios tratan de persuadirnos de que el gobernar es mejor dejárselo a los burócratas eficientes»<sup>1</sup>*

Amartya Sen

En las últimas dos décadas el tema de la participación ciudadana se ha convertido en la cuestión central de nuestro tiempo. La preeminencia del tema no es producto de una moda o de la hegemonía de una nueva ideología, sino más bien la aspiración de la gente de ser dueña de su propio destino. Esta aspiración se ha manifestado, en el plano internacional, en la caída de regímenes autoritarios y totalitarios, en la transición hacia la democracia de un buen número de países en desarrollo como Honduras, y en la aparición de nuevos actores sociales que demandan una mayor atención a problemas que han sido tradicionalmente soslayados y a grupos que han sido tradicionalmente excluidos.

La importancia de la participación ciudadana en los asuntos fundamentales de la sociedad no es nueva. Fue descubierta y practicada por los antiguos griegos (atenienses), creadores del sistema democrático de gobierno. Ellos establecieron que la mejor forma de gobierno es aquella en la cual el poder está en manos de los ciudadanos. Aunque se ha avanzado mucho después de estos comienzos, el principio fundamental se mantiene: en un régimen democrático no se puede gobernar o dirigir al margen de los gobernados, lo cual plantea la necesidad de abrir espacios para canalizar sus demandas económicas, políticas, sociales y culturales. No es, por lo tanto, por casualidad que desde entonces el fomento de una mayor participación ciudadana esté generalmente asociada con la transición a un sistema democrático de gobierno.

Por esta misma razón, no es sino hasta la época moderna que aparece en los escritos de los padres de la democracia liberal y en los movimientos sociales que emergieron sobre todo en el siglo XIX, en Europa, que se le empieza a dar importancia al fomento de la participación ciudadana en los asuntos del gobierno y del Estado y en el progreso social.

Hasta la década de los setentas del presente siglo fueron, sobre todo, los movimientos de inspiración socialista los que más propugnaron por la participación del pueblo en la transformación del orden social y en la transición hacia un nuevo tipo de sociedad. Sin embargo, con el fracaso de los modelos del «socialismo real» y con el peligro de que las promesas de la democracia sean ahogadas por las políticas de corte neoliberal, en las últimas dos décadas el tema de la participación popular ha pasado a formar parte del vocabulario de toda persona, institución u organización interesadas en temas sociales y, particularmente, del desarrollo (ver recuadro 6.1).

Aunque la relación entre participación y desarrollo empezó a establecerse en el decenio de 1960, es, sobre todo, en la década de los noventas cuando se observa un cambio sustancial en el significado de esta relación. Este cambio está en consonancia con la introducción del paradigma de desarrollo humano por parte del PNUD, a partir de su primer *Informe* mundial de 1990. En este la participación es considerada uno de los cinco pilares fundamentales del desarrollo humano sostenible, junto con equidad, productividad, seguridad humana y sostenibilidad. A partir de ese año, ya no se mide el desarrollo solo en función del crecimiento económico sino también de la vastedad o carencia de las opciones de que dispone la población.

El *Informe* mundial sobre desarrollo humano dedicado a la participación popular plantea que, en general, anteriormente se solía relacionar el concepto de participación con «la participación del público en proyectos o programas determinados» o en el ejercicio del sufragio para elegir a los funcionarios públicos; mientras que en la actualidad se la considera «como una estrategia global de desarrollo, centrándose en el papel fundamental que

### Los diferentes significados de la participación

El concepto de participación es usado de diferentes maneras, dado que involucra una amplia serie de significados. En general, puede significar la simple recepción de información o la asistencia a reuniones por parte de la gente; en un plano más activo, puede ser entendida como la consulta, la denuncia, el reclamo, mediante los cuales se expresan opiniones o se exige, usualmente del Estado o del gobierno, la satisfacción de las necesidades básicas. En el marco conceptual del paradigma de desarrollo humano, tal como se propone en el *Informe* mundial de 1993, la participación puede ser entendida como el ejercicio real del poder por parte de los ciudadanos en aquellos asuntos que les competen.

En el contexto actual de promoción de la participación también se encuentran diferentes discursos y trasfondos ideológicos. Por ejemplo, desde una perspectiva neoliberal, el fomento de la participación significa una menor intervención del Estado en la economía y en la gestión social y un mayor protagonismo del sector de la empresa privada. Por su parte, el criterio burocrático y verticalista entiende la participación como el involucramiento de los distintos grupos sociales en el cumplimiento de los objetivos y metas fijados previamente por las instituciones, por lo que en realidad se convierte en una mera formalidad. Asimismo, desde el punto de vista político tradicional la promoción de la participación se entiende como la mera ampliación de las oportunidades de la gente para escoger sus representantes en cargos públicos.

Finalmente, desde la perspectiva del PNUD, la participación significa la acción o las acciones mediante los cuales diferentes actores sociales, unidos por un interés común y de manera autónoma, formulan y realizan sus propias demandas y proyectos. Esto implica, necesariamente, la inserción activa, directa y creciente de los ciudadanos en la solución de sus propios problemas. La gente participa cuando se organiza en el seno de la comunidad, discute públicamente y llega a consensos, de una manera transparente, acerca de cuáles son sus necesidades prioritarias y cuáles las mejores maneras de resolverlas.

Es importante enfatizar que una vez que la participación individual y colectiva ha alcanzado una dinámica propia, en forma autónoma, es necesario que se organice y busque su propia institucionalidad con el fin de que esa participación se convierta en un ejercicio permanente

Fuente: Elaboración propia con base en PNUD, 1993; UNESCO, documento mimeografiado, 1995; Salomón, L. et al., 1996.

debe desempeñar la gente en todas las esferas de la vida» (PNUD, 1993: 25).

Desde esta perspectiva, la participación se vuelve un elemento esencial del desarrollo humano puesto que ella significa que la gente interviene profunda y constantemente en la solución de los problemas económicos, sociales, culturales y políticos que afectan a sus vidas. Lo importante, insisten los autores de este Informe, es que la gente «disponga de un acceso constante a la adopción de decisiones y al poder» (PNUD, 1993).

La concepción de un amplio ejercicio de la participación va también ligada a otros conceptos de análisis social sin los cuales resulta prácticamente imposible analizar su importancia. Entre estos conceptos tenemos los de «governabilidad», «sociedad civil» y «buen gobierno». Así, no puede haber un

verdadero desarrollo humano si no hay gobernabilidad y si ésta no se traduce en un buen gobierno que promueva y facilite la participación de la sociedad civil.

La gobernabilidad representa para el PNUD y otras instituciones y autores «el ejercicio de la autoridad política, económica y administrativa en la gestión de los asuntos de un país en todos los planos» (PNUD, 1997). Esta abarca los complejos mecanismos, procesos e instituciones por medio de los cuales los ciudadanos y los grupos organizados expresan sus intereses, ejercen funciones de mediación respecto de sus diferencias y ejercitan sus derechos y obligaciones jurídicas. De acuerdo con J. Prats, «la gobernabilidad es la cualidad de determinadas sociedades que les permite enfrentar positivamente sus retos y oportunidades, sin gobernabilidad no puede haber desarrollo. La gobernabilidad depende fundamentalmente de su estructura institucional formal e informal existente («governance») y de las capacidades o competencias de los actores de la gobernación («governing actors») (Prats, J.1997:13).

La gobernabilidad abarca el Estado, pero lo trasciende e incluye también ámbitos del sector privado y sobre todo de la sociedad civil. La gobernabilidad se traduce en buen gobierno cuando éste se realiza con la participación de la comunidad, es transparente, practica la rendición de cuentas, es eficaz y equitativo y promueve el imperio de la ley en la búsqueda de su legitimidad.

Por todo lo que implica, es claro que el buen gobierno es difícil de lograr, pues se requiere de la confluencia de una voluntad política que facilite la transformación de la estructura tradicionalmente centralista del Estado, promueva la eliminación de la cultura clientelar de participación, combata la corrupción y fortalezca la sociedad civil.

En el marco finisecular de globalización (ver recuadro 6.6) que condiciona las relaciones internacionales y regionales -con organismos internacionales de crédito o no- y entre diversos sectores de la sociedad, Honduras ha realizado, sobre todo en lo que va de la presente década, avances importantes en la creación de condiciones para la realización de buenos gobiernos (Salomón, L. 1995). En el transcurso del presente capítulo se hará referencia al significado de estas condiciones para la participación y su incidencia durante la emergencia causada por el Mitch y la reconstrucción.

Uno de los grandes retos para lograr encaminarse hacia un desarrollo humano sostenible es, precisamente, potenciar la participación de los ciudadanos. Tal como lo muestra el primer *Informe sobre Desarrollo Humano de Honduras*, a pesar de la persistencia de grandes obstáculos, el país estaba orientándose en la dirección correcta. Sin embargo, el mismo *Informe* sugiere que para continuar por ese camino se necesita, urgentemente, «el fomento de una más amplia participación de todos los sectores sociales en la gestión de los asuntos públicos», criterio que resume las opiniones y co-

incidencias de diversos representantes de la sociedad civil y de la política hondureña entrevistados (PNUD, INDH, 1998: 9, 117).

Frente a la magnitud del desastre causado por el huracán Mitch muchos sectores nacionales, organismos internacionales e incluso los países donantes, coinciden en que es imperativo incentivar la apertura de canales para que la participación se convierta en la columna vertebral de la reconstrucción y el desarrollo nacional en las próximas décadas. Esta tarea no es fácil, si se toma en cuenta la tradición de exclusión popular que marca la historia del país hasta una época muy reciente (ver recuadro 6.2). El objetivo de este capítulo es tratar de entender los obstáculos y perspectivas reales de la participación, en el contexto del desastre recientemente vivido por el país.

Para abordar esta cuestión, además de hacer una revisión de la literatura más relevante, se realizó una investigación de campo, tres meses después de la catástrofe, en 15 municipios representativos de cinco departamentos de diferentes zonas del país (ver introducción y nota técnica 3).

### Las condiciones de la participación y su manifestación en la emergencia

Para darse, la participación, como valor esencial para el desarrollo humano que es, necesita ciertas condiciones indispensables: libertades y garantías legales, capacidades individuales y colectivas, objetivos comunes (ver gráfico 6.1).

Las libertades y las garantías consagradas legalmente son indispensables para que la gente participe sin ningún tipo de restricciones. Esto, sin embargo, queda en un puro formalismo si no se fortalecen las capacidades para que esas libertades y garantías se ejerzan. Por ejemplo, de muy poco sirve que se permita a todos votar si al mismo tiempo los ciudadanos no tienen acceso a información independiente y de calidad para que analicen y decidan cómo, por qué y por quién votar. Finalmente, aunque se pueda tener la libertad y la capacidad para participar, si no hay objetivos comunes los actores sociales verán limitadas sus posibilidades de ampliar sus oportunidades.

La conjunción de estos factores es lo que hace posible la formación de una cultura de la participación. Esta se basa, en el ámbito individual, en la afirmación y desenvolvimiento de un conjunto de valores, actitudes, creencias y hábitos que le permitan a cada ciudadano convertirse en un verdadero actor de la vida social y política (sobre la cultura de participación en el país se habla más adelante en este capítulo).

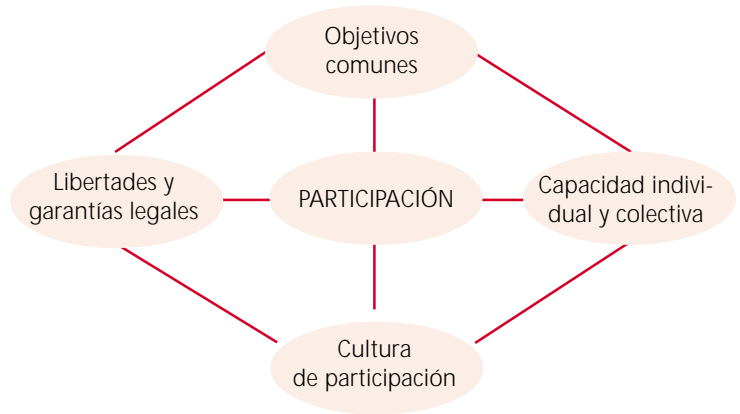
La tendencia a la socialización en los individuos es innata, pero la manera de expresarse va de acuerdo con las posibilidades reales que una sociedad les ofrece de participar en todos los asuntos que afectan sus vidas. Muchos factores inciden en la forma, el alcance, la frecuencia y la calidad de la participación. Entre los más importantes se encuen-

tran: el umbral de cobertura de las necesidades alimentarias, de salud, de vivienda y de educación. No es razonable esperar que personas que necesitan dedicar el grueso de su tiempo a resolver problemas básicos de supervivencia personal y familiar estén en condiciones físicas y mentales para emprender acciones solidarias dirigidas a asegurar el bienestar de grupos más amplios o de actuar efectivamente dentro de lo que se entiende por una real participación ciudadana. El ejercicio de la ciudadanía y de una participación activa presupone un nivel mínimo de satisfacción de necesidades básicas.

Honduras es un país que todavía debe recorrer un largo trecho para garantizar la cobertura de las necesidades básicas de todos sus habitantes. Hay muchas zonas donde prevalecen preocupantes índices de desnutrición, analfabetismo y bajos niveles de ingresos (PNUD, INDH, 1998), situación que

GRÁFICO 6.1

#### Condiciones de la participación



Fuente: Elaboración propia con base en (PNUD, 1993).

no constituye un aliciente para que las personas desplieguen su participación. Sin embargo, uno de los hallazgos más interesantes de la investigación de campo realizada fue encontrar que, a pesar de la precariedad material en que vive buena parte de los hondureños, en el momento de la emergencia provocada por el Mitch la prioridad de todos fue ayudar a salvar vidas y a reconstruir las comunidades más afectadas.

Se constató allí el enorme potencial existente en la sociedad hondureña de contribuir al logro de un desarrollo humano sostenible, mediante la colaboración y la participación conjunta. Si el país logra crear un clima propicio a la participación de las personas, seguramente podrá mejorar significativamente algunos de sus índices de desarrollo. El problema central, sin embargo, es cómo darle continuidad y solidez a las prácticas de interacción, diálogo y accionar colectivo desplegadas en la emer-

**Avances y limitaciones históricas en el fomento de la participación**

AVANCES	LIMITACIONES
<b>El Período Colonial (1502-1820)</b>	
<p>Participación de tres culturas - indígena, ibérica y africana- en la conformación de una incipiente identidad cultural. Incorporación a actividades productivas relacionadas con la minería y ganadería.</p> <p>Diversas formas de participación de los sectores populares - motines, protestas legales, evasión, sobrevivencia fuera del sistema, lucha por la independencia y lucha contra la explotación económica.</p> <p>Creación del municipio o ayuntamiento, según el modelo español, para establecer dominio central con cierta autonomía local. También se establecen los cabildos abiertos, los cuales permiten a los criollos ganar mayor participación.</p>	<p>Hegemonía de la cultura de la élite dominante colonialista y negación de los derechos de los indígenas y demás clases bajas. Colapso demográfico de la población indígena.</p> <p>Incapacidad de los sectores populares de participar por falta de canales legales, analfabetismo generalizado, situación de ruralidad y pobreza y falta de proyecto común de desarrollo.</p> <p>Constitución de una provincia secundaria y marginal. Los cargos municipales están sujetos a compraventa y los intendentes emiten ordenanzas que usurpan las atribuciones de los cabildos locales.</p>
<b>Independencia, Federación y Anarquía (1821-1875)</b>	
<p>Se proclama la Independencia en una reunión de cabildo abierto en la ciudad de Guatemala. Es ratificada de la misma forma en las demás provincias.</p> <p>Intento de conformación de un Estado federal moderno (1829-1842) inspirado en los principios de igualdad, fraternidad y libertad de la Revolución Francesa. Se inicia la construcción del Estado nacional independiente.</p> <p>Creación de la primera institución educativa de nivel superior (1847).</p>	<p>Disolución de la federación y fortalecimiento del poder local que eventualmente degenera en anarquía política. Predominio de caudillos locales y ausencia de una ciudadanía participativa en el proceso político del país.</p> <p>Establecimiento de un Estado débil. Economía regionalizada y fragmentada, dependiente de actividades agrícolas y ganaderas de subsistencia y de muy pocos productos de exportación. Esto impidió, entre otras cosas, la formación de un mercado interno como condición necesaria para la integración del país a mercados externos y la implementación de las prácticas democráticas deseadas por los sectores liberales de la sociedad.</p> <p>Educación de tipo escolástico, desvinculada de las necesidades del país.</p>
<b>Reforma Liberal, Guerras Civiles y Dictadura (1876-1948)</b>	
<p>Establecimiento de las bases para la construcción de un Estado nacional moderno impulsor del desarrollo de la nación.</p> <p>La educación es declarada laica, obligatoria y gratuita; se establecen los tres niveles actuales, y se reforma la Universidad Nacional. Mejora la cobertura de educación y de salud (inicio de la infraestructura hospitalaria).</p> <p>Fundación de los partidos políticos tradicionales.</p> <p>Apertura de nuevos espacios para la participación económica con la aprobación del Código de Instrucción Pública, la Ley de Minería, Agricultura, Comercio, etc. Incorporación al mercado mundial. Fomento paulatino de la producción minera, cafetalera y bananera.</p>	<p>El Estado no logra integrar la sociedad ni promover el desarrollo; persiste una economía débil con incremento de la deuda externa. Período de anarquía política (1906-1933) que termina con el establecimiento de la dictadura (1933-1947).</p> <p>Oportunidades restringidas para la mayoría de la población, lo que genera la ausencia de una ciudadanía amplia y participativa.</p> <p>Partidos políticos sin una ideología clara de progreso y, por ende, carentes de un proyecto definido para la construcción de un Estado moderno.</p> <p>Escasa participación de los grupos locales en el proceso económico, dadas la hegemonía del capital extranjero en los esclavos mineros y bananeros y la llegada de una ola de inmigrantes que controló el mercado interno. El incipiente modelo agroexportador genera un crecimiento económico desigual que limita las oportunidades de los campesinos, indígenas y negros.</p>



AVANCES	LIMITACIONES
<p>La constitución de 1881 establece la separación del Estado y la Iglesia y de los tres poderes: Ejecutivo, Legislativo y Judicial. Se decreta la autonomía municipal.</p> <p>Se precisan y articulan las relaciones entre el gobierno central y los gobiernos locales, con una marcada tendencia al centralismo (leyes municipales de 1885, 1825, 1906, 1927).</p>	<p>No se reforman los derechos ciudadanos. La gran mayoría de la población - mujeres, analfabetos, pobres - se encuentra excluida de participar en los asuntos nacionales.</p> <p>Se limita la autonomía municipal durante todo el período, hasta su supresión en 1939. También se utiliza el poder municipal para hacer oposición al poder central y evitar el centralismo presidencial.</p>
<b>Modernización Estatal, Golpes Militares y Reformismo (1949-1979)</b>	
<p>Apertura democrática y modernización del aparato estatal con el fin de convertirlo en promotor del desarrollo.</p> <p>Diversificación de la economía y adopción del modelo cepalino e industrialización por sustitución de importaciones, el cual promueve la participación del capital nacional y logra un modesto crecimiento económico.</p> <p>En 1955 se establece el derecho al voto universal. En 1977, con aprobación de una nueva Ley Electoral y de las Organizaciones Políticas, se auspicia la inscripción de nuevos partidos políticos, la presentación de candidaturas independientes y las elecciones internas en los partidos.</p> <p>Aumento de la inversión, creación de nuevas instituciones de carácter social e implementación de la reforma agraria. Incremento del acceso a los servicios de educación, salud y posesión de tierras.</p> <p>Conformación y reactivación de organizaciones de la sociedad civil: sindicales, campesinas y empresariales.</p>	<p>Constantes interrupciones del proceso de democratización y modernización que conllevan impedimentos para una participación activa y obstáculos para satisfacer las demandas de los sectores populares.</p> <p>Agotamiento del modelo de desarrollo económico cepalino. Profundización de la crisis e incremento de la deuda externa. Escasa participación económica para la mayoría de la gente.</p> <p>Continuidad de prácticas caudilistas y clientelistas en los procesos políticos y económicos, falta de democracia interna en los partidos políticos, y ausencia de una cultura política de participación democrática.</p> <p>Aunque en 1957 se restituye parcialmente la autonomía de los municipios, estos sufren gran menoscabo de sus potestades cuando se elimina su autonomía financiera y se transfieren la administración de los servicios básicos, el manejo de tierras y bosques, el registro de personas, etc., a entidades centrales.</p> <p>Aumento de la represión violenta contra las organizaciones populares y violación de los derechos humanos.</p>
<b>Democratización, Ajuste Estructural y Descentralización (1980-1999)</b>	
<p>Transición democrática y estabilidad electoral que ha permitido la realización de cinco elecciones presidenciales continuas desde 1980 y una elección de diputados al congreso.</p> <p>Disminución del poder militar y aumento creciente del poder civil.</p> <p>Establecimiento de una economía abierta y diversificada con énfasis en el fomento de la exportación de productos no tradicionales.</p> <p>Creación de instituciones para el fortalecimiento democrático como el Tribunal Nacional de Elecciones, el Comisionado Nacional para los Derechos Humanos, el Ministerio Público y el INHFA.</p> <p>Modernización del Estado y de sus instituciones; implementación del proceso de descentralización.</p> <p>Surgimiento de nuevas organizaciones de la sociedad civil y nuevos movimientos sociales.</p> <p>Aprobación de una nueva ley municipal (1990) que establece una mayor autonomía a los municipios y les da amplias funciones y una serie de elementos para fortalecer la participación ciudadana y su financiamiento.</p> <p>Fuente: Elaboración propia. Proyecto Desarrollo Humano, PNUD, Proyecto INDH, 1999.</p>	<p>Establecimiento de una democracia formal (electoral) que todavía no permite la participación de amplios sectores de la población.</p> <p>Militares siguen gozando de una cierta impunidad, alto presupuesto estatal y poder económico privado.</p> <p>El modelo económico neoliberal ha permitido que el país cumpla parcialmente con sus compromisos externos, pero, a la vez, ha menudado la participación ciudadana y ha empobrecido aún más a los sectores populares.</p> <p>Reducida autonomía política de algunos de estos organismos, escasa información sobre su utilidad pública y funcionamiento, ni las nuevas leyes que tratan de implementar.</p> <p>Intentos de modernización poco profundos. Descentralización entendida como desconcentración, sin delegación real de poder político, económico y ciudadano.</p> <p>Presencia sobre todo en las ciudades importantes. Falta de coordinación, objetivos dispersos y focalizados en problemas específicos de urgencias.</p> <p>Predominio de un esquema municipal que no fomenta la participación, falta de atención a las diferencias entre municipios, débil apoyo político, técnico y financiero.</p>

gencia nacional tras el paso del huracán. Vale señalar que muchos entrevistados expresaron que el desastre los «había acercado más», que «se reencontraron con sus vecinos», que «surgieron nuevas amistades y descubrieron nuevas afinidades».

El desastre marcó un hito en la expresión de solidaridad inmediata entre los hondureños, al permitir visualizar un potencial extraordinario que puede ser llevado a la realidad en favor del desarrollo. En el terreno se verificó una fuerte disposición al trabajo voluntario, una enorme capacidad de apoyo mutuo y un importante involucramiento en la vida comunitaria (PNUD, Proyecto INDH, 1999).

La participación se materializó, en especial, por medio de las organizaciones de base, como los patronatos y las juntas de desarrollo, los llamados de las alcaldías y los organismos internacionales. Vale la pena señalar, también, que hubo una decidida participación de las autoridades locales, de la empresa privada y de las iglesias, especialmente la católica, en la organización de los trabajos durante la emergencia y después de ésta. De estos trabajos emergieron nuevos liderazgos, se descubrieron nuevas capacidades en gran número de personas y, sobre todo, se inició el análisis de los problemas, la discusión de las prioridades, las posibilidades de acuerdos.

Un 80% de los entrevistados en grupo expresó que tuvieron una experiencia positiva en el trabajo de emergencia y rehabilitación por las manifestaciones de solidaridad, sin precedentes, en las comunidades (ver gráfico 6.2). La gente en Honduras muestra voluntad de participar en los eventos y procesos que afectan sus vidas. Esta voluntad, fomentada y canalizada correctamente, podría convertirse en motor del desarrollo.

Al mismo tiempo, muchos entrevistados expresaron que todavía persisten importantes vacíos organizativos, de «capacidades técnicas» y de información. Evidentemente, en este campo queda un largo camino de aprendizaje por recorrer, pero el proceso ya se inició.

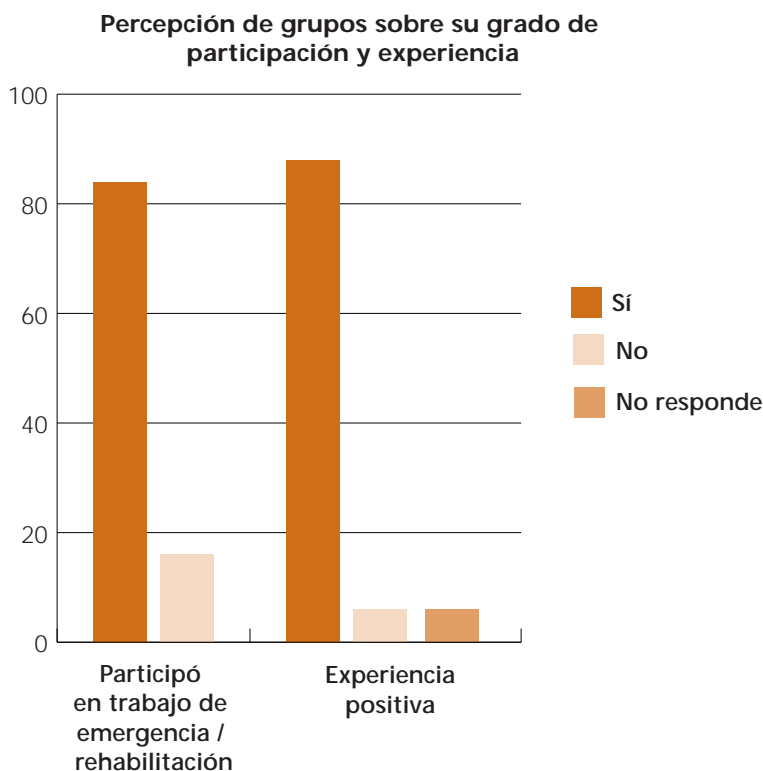
Es importante destacar que la ayuda internacional y la buena organización y manejo de la distribución de alimentos, medicinas y ropa que llevaron a cabo las diversas organizaciones locales y externas, hizo que las personas afectadas tuvieran la certeza de que su umbral mínimo de necesidades inmediatas estaría satisfecho, al menos en el corto plazo. Esto les permitió trabajar activa y solidariamente con la comunidad.

Los estudios de campo permiten concluir que no parece haber diferencias en la disposición, el nivel o la calidad de la participación entre las zonas urbanas y las rurales. En ambas se destacó, además, el trabajo de las mujeres, las cuales llevaron a cabo, en forma permanente, tareas muy diversas. Ellas colaboraron prácticamente en todas las tareas en los barrios y municipios. Se constituyeron en el vehículo central de las respuestas frente a la catástrofe y demostraron tener una gran capacidad para organizar formas asociativas de participación popular en actividades de emergencia. Sin embargo, se pudo comprobar también que continúan subrepresentadas en los puestos claves de la estructura política, económica y social de las comunidades.

Por otro lado, resulta algo preocupante examinar los patrones de participación de los grupos de edad más joven en la emergencia y la reconstrucción. Según revela el estudio realizado, la participación fue más baja entre los jóvenes que entre la población en general, ya que sólo el 41% de los entrevistados dijo haber tomado parte en las labores realizadas (ver gráfico 6.3). Este dato está en consonancia con los informes de 1996 y 1997, preparados por CONJUVE y UNICEF, por cuanto estos revelan que solamente un 21% de los jóvenes hondureños pertenece a alguna organización, mayormente de tipo religioso y deportivo. Sin embargo, el 90% de los que sí trabajaron en la limpieza de calles y casas y formaron parte de los diferentes consejos y comités coordinadores de los trabajos de emergencia y rehabilitación, manifestaron haber tenido una experiencia positiva (PNUD/Proyecto INDH, 1999).

Si bien es cierto que la emergencia sirvió de agente catalizador, vale señalar que en la siguiente etapa, la de planificar y llevar a cabo la reconstrucción

GRAFICO 6.2



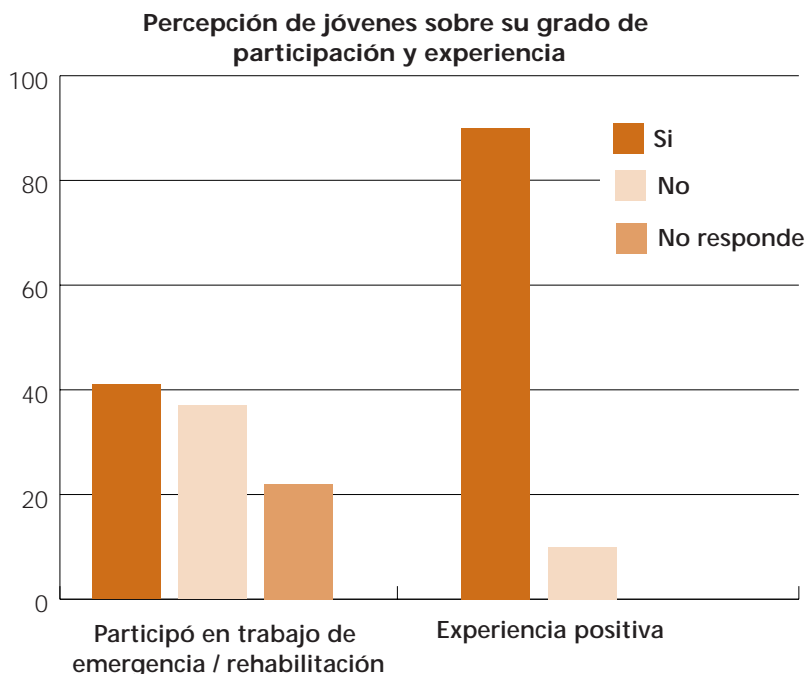
Fuente: PNUD/Proyecto INDH. Estudio de campo

ha sido más difícil hacer efectiva la participación de las personas afectadas. Por un lado, pareciera que la capacidad de elaborar propuestas concretas para encarar los problemas se halla menos desarrollada. Hay cierta dependencia de los líderes tradicionales y de la percepción de que las organizaciones con recursos son, en última instancia, las que toman decisiones. Todavía el grueso de las personas no ha podido interiorizar que las organizaciones ciudadanas pueden ser instrumentos para participar y contribuir a lograr cambios que favorezcan su propio desarrollo personal y social (ver recuadro 6.3). El gráfico 6.4 muestra que los jóvenes perciben a las ONG, instituciones del gobierno central y patronatos como las organizaciones que tienen mayor capacidad de dar apoyo.

En general, los entrevistados manifestaron su preocupación por la capacidad real para recomponer el aparato productivo y por la falta de coordinación interinstitucional para lograr una recuperación rápida y duradera. En el 66.7% de los municipios investigados, se registraron problemas de coordinación de las iniciativas promovidas para atender la emergencia. Pareciera que los municipios urbanos encuentran más dificultades que los rurales para coordinar sus acciones, lo cual genera una situación donde muchas personas y organismos trabajan por su cuenta, sin responder a una estrategia o a un plan general integrado.

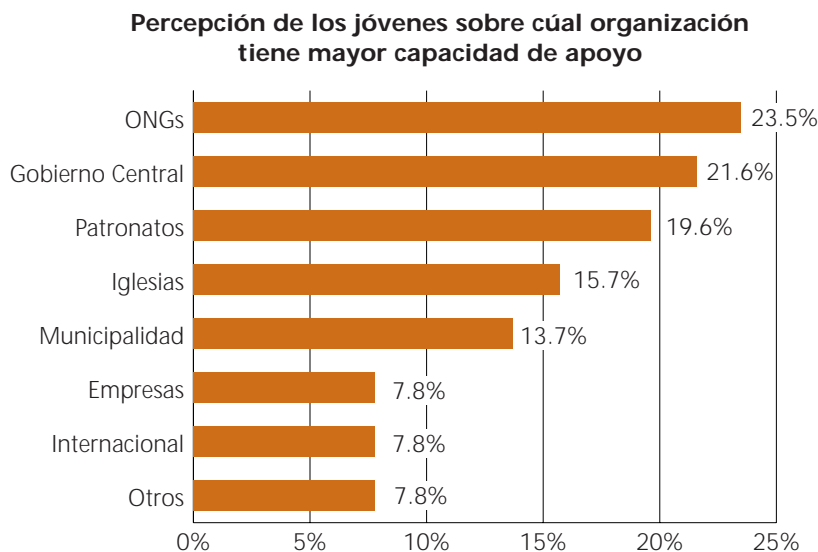
En el 60% de los municipios estudiados los entrevistados manifestaron no tener confianza plena en quienes deben administrar recursos dedicados al desarrollo social, especialmente en las zonas urbanas (PNUD/Proyecto INDH, 1999). Se constata también una excesiva centralización, control y protagonismo por parte de las instituciones locales, lo que dificulta la vinculación y la cooperación interinstitucional. En los municipios rurales se evidencia un mayor nivel de confianza entre las personas y de éstas hacia los líderes comunitarios y las autoridades del gobierno local. En los urbanos aparecen otros tipos de problemas que van minando progresivamente la confianza en las instituciones de gobierno y en las propias organizaciones cívicas. Sin embargo, la gente participa, ya sea en forma pasiva o activa, en las esferas económica, política y social (ver gráfico 6.5). A continuación se hacen algunos planteamientos sobre sus capacidades y oportunidades para participar en cada esfera.

GRAFICO 6.3



Fuente: PNUD/Proyecto INDH. Estudio de percepciones de jóvenes, 1999

GRAFICO 6.4



Fuente: PNUD/Proyecto INDH. Estudio de percepciones de jóvenes, 1999

**La percepción de la gente sobre las «organizaciones ciudadanas»**

Entre los actores más representativos identificados por la gente se encuentran las alcaldías, las iglesias, los patronatos, algunas ONG nacionales y varias internacionales. Los actores de la comunidad se encuentran organizados en consejos como los CODEL, CODEM, CODER y CODECO. A los ojos del 68% de los entrevistados, las organizaciones con mayor capacidad de apoyo son las ONG de origen internacional, tales como Cruz Roja, Cáritas, Save the Children, Orden de Malta, Atlas Logística, Médicos Sin Fronteras, CARE, Fondo Cristiano, Plan en Honduras y Club Rotario. Después de éstas, vienen las iglesias y, en tercer lugar, la alcaldía. Luego el gobierno central representado por el FHIS, los bomberos y la policía.

Curiosamente, no se percibió a la empresa privada como un sector con capacidad de apoyar significativamente la reconstrucción, lo cual puede sugerir que la gente no ve a ese sector preocupado por los problemas sociales. Tampoco fueron mencionadas las ONG nacionales como actores claves, lo cual evidencia la debilidad financiera, de objetivos y de capacidad logística de estos grupos.

En cuanto al apoyo del gobierno central, la gente se lamentaba particularmente de la lentitud en el inicio de la reconstrucción, ya que todas las medidas tomadas eran provisionales y no de carácter definitivo. Con la llegada del nuevo invierno parece que los temores de la gente se están convirtiendo en realidades terribles: las inundaciones han causado deterioro de la infraestructura vial y un gran número de damnificados están volviendo a vivir la tragedia.

Las dos redes sociales nacionales presentes en todo el país son la Cruz Roja, que ha impulsado diversos proyectos, especialmente en el ámbito de salud, y la Iglesia Católica, con su muy estable organización a nivel comunal y la facilidad para recabar recursos. En Tocoa, Francisco Morazán y Choluteca, representantes de la Iglesia señalaron que aunque, en realidad, el trabajo comunitario no era responsabilidad de las iglesias, pues el papel de estas es más bien cuidar el estado emocional y espiritual de los habitantes, no podían permanecer de «de brazos cruzados mientras veían la población sufrir». De la misma forma razonaron otras organizaciones respecto a su misión en la sociedad, pues se desvirtúa al tratar de llenar el vacío que deja el Estado. La presencia del Estado es una constante sólo a nivel político.

Los actores sociales tradicionales del espacio municipal -especialmente los patronatos y las juntas de desarrollo- siguen llevando una gran parte del peso de la acción comunal. Sin embargo, ésta se canaliza mayormente hacia la satisfacción de necesidades inmediatas y no hacia proyectos de mediano o largo plazo. En general la gente percibe que hay pocas iniciativas de asociación a nivel local, subregional o nacional con suficientes recursos técnicos, financieros y administrativos para apoyar en forma eficiente las actividades de respuesta a las emergencias.

Fuente: PNUD/Proyecto INDH, Estudio de percepciones, 1999.

**Las formas de la participación en el contexto del desastre**

Tradicionalmente se consideraban casi exclusivamente dos formas de participación: hacer manifestaciones públicas o entrar a formar parte de un partido político. Ahora, de acuerdo con la idea de participación ya expuesta, su espectro se amplía. Las personas participan de diferentes maneras, ya sea de forma individual o a través de una organización, en las esferas económica, social y política (ver gráfico 6.5).

*La participación económica*

Por participación económica se entiende «la capacidad para dedicarse libremente a cualquier actividad de ese tipo» (PNUD, 1993: 25). En la esfera económica es donde la gente tiene la oportunidad de utilizar sus competencias y obtener un ingreso remunerado, lo cual le permite aumentar su capacidad adquisitiva y ampliar sus opciones. Además, proporciona a las personas una base de autoestima y de dignidad, esenciales para su desenvolvimiento individual y social. La participación económica va desde las más rutinarias tareas hasta las más creativas y originales.

Como se ha mencionado anteriormente, el país ha estado viviendo en la última década una transición económica que ha condicionado, de manera decisiva, la participación en los procesos productivos. Se puede decir que tradicionalmente la economía hondureña ha sido abierta y altamente dependiente del monocultivo y de sus exportaciones y se ha caracterizado, en el largo plazo, por una tasa de crecimiento del PIB per cápita muy bajo. Además, está compuesta de sectores con niveles relativamente bajos de productividad y competitividad (CEPAL, 1999a: 82).

En la década de los noventa se aplicó el paquete de medidas, denominadas de «estabilización» y «ajuste estructural», basadas en la teoría neoliberal de que el mercado constituye solución de los problemas económicos y sociales. Estas medidas se pusieron oficialmente en práctica mediante la Ley de Ordenamiento Estructural de la Economía (Decreto Ejecutivo 18-90).

El ajuste estructural tenía por objetivo lograr la estabilización y fomentar la eficiencia y competitividad de la producción nacional. Se centró en atacar los problemas financieros de la economía (déficit fiscal y de balanza de pagos) y realizar ajustes de precios de los servicios públicos y de los productos de consumo en el mercado interno. Los cambios estructurales contemplaban: reducción del aparato estatal, privatización de la economía y liberación al máximo del mercado<sup>2</sup>. Como consecuencia de estas medidas, el producto creció en el período 1991-1997 a una tasa promedio de 3.7%, inicialmente dinamizada por el crecimiento de la inversión y, desde 1995, por el de las exportaciones, particular-

mente no tradicionales (CEPAL, 1999a: 82).

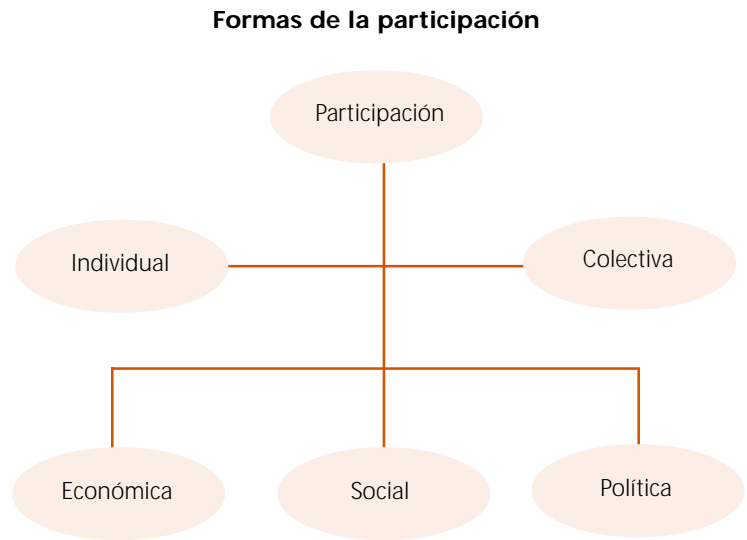
Los ajustes estructurales mencionados han reducido la participación de la gente, sobre todo de las clases medias y populares, en las actividades económicas del sector formal. Además, ha aumentado el desempleo y sobre todo el subempleo. Se han congelado los salarios y han aumentado los precios de los servicios básicos. La mayoría de la población ha visto su ingreso real reducido como producto de la devaluación y la inflación y el aumento de los precios de los productos (el índice de precios al consumidor creció en más del 25% anual). Los grandes beneficiarios de estos procesos son las grandes empresas exportadoras, los monopolios y oligopolios que controlan el mercado interno y el capital bancario. Como medidas paliativas para los sectores populares, que cada vez se ven más empobrecidos, se han creado programas de compensación social como el Programa de Ajuste del Sector Agrícola (PASA) del PRAF y el FHIS, que han dado relativamente buenos resultados en otros países latinoamericanos (ver recuadro 6.4).

En relación con los aspectos positivos del modelo, se puede mencionar que el valor de las exportaciones de bienes aumentó desde 1993 a tasas promedio de 17%. Acompañadas de un cambio de estructura, las exportaciones tradicionales poco dinámicas se redujeron de 78% del total a 45%, mientras que las no tradicionales crecieron notablemente, llegando a representar un 55% del total. Estas exportaciones (de confecciones, camarones, frutas, etc.) no sólo han generado más fuentes de trabajo sino que también han ayudado a incorporar más a la mujer a los procesos productivos. La inversión extranjera directa ha crecido, sobre todo en los últimos años, como producto de la política de fomento de la apertura y de la competitividad. Sólo en 1998 se crearon en las maquilas 9000 puestos de trabajo, ascendiendo a 96000 los empleos generados sólo por este rubro (CEPAL 1999a).

El huracán Mitch afectó adversamente la evolución macroeconómica favorable que se venía presentando en el país. Según el Balance Preliminar de la economía hondureña presentado por la CEPAL, el crecimiento económico en 1998 fue de 2.8%, menos favorable que el de 1997 e inferior al 5.6% proyectado por las autoridades a inicios del año. Durante los 10 primeros meses la economía mostró un crecimiento del PIB de 5.1%, incentivado por medidas de desgravación fiscal y estímulo a la competitividad y productividad, que impulsaron la demanda interna de inversión y consumo privados. A la vez, un manejo prudencial de la política monetaria mantuvo la inflación moderada hasta el mes de octubre (14.5%), aunque en los dos últimos meses se elevó considerablemente (CEPAL, 1999b).

La observación y la información recabada en el espacio local muestra que las opciones de la gente en términos de participación en la esfera económica disminuyeron significativamente a causa de

GRÁFICO 6.5



Fuente: Elaboración propia con base en (PNUD, 1993).

Mitch. En todos los municipios investigados, se perdieron puestos de empleo u otras fuentes de ingreso, resultando en menores oportunidades de participar en el sector productivo, por lo menos durante un buen tiempo. Sin embargo, a pesar de los daños que sufrió el sector formal de la economía en los municipios con un IDH medio-alto, se notó un aumento considerable de las oportunidades económicas en el sector informal. El impacto más serio en los municipios con un IDH medio, lo sufrieron los asalariados y pequeños productores.

Tanto los habitantes de los municipios dedicados a labores productivas tradicionales, como los que se han visto beneficiados con el reciente «boom» de industrias no tradicionales de exportación, vieron limitadas sus posibilidades económicas. Los ganaderos, campesinos y, sobre todo, los pequeños productores agrícolas que, muchos de ellos, no solamente perdieron total o parcialmente sus casas, sino que además buena parte de sus cosechas y terrenos. También las grandes compañías como las bananeras en la zona norte, o las camarónicas y las azucareras en la zona sur, que constituyen las fuentes más importantes de empleo en algunos de los municipios estudiados, sufrieron pérdidas cuantiosas en producción, terrenos e infraestructura, lo que implicó la reducción de puestos de trabajo a fines de 1998 y buena parte del presente año. Las grandes empresas, sin embargo, cuentan con seguros o tienen menos problemas para recuperarse a corto plazo, lo que también beneficia a sus trabajadores por cuanto hace que la pérdida de sus empleos sea temporal.

El problema mayor lo presentan los pequeños empresarios o comerciantes de los municipios con IDH sobre el promedio, pues enfrentan serios problemas de conseguir el financiamiento para reactivar

### Los Fondos de Inversión Social

Los fondos de inversión social en Latinoamérica surgieron como mecanismos para paliar los efectos sociales de las políticas de estabilización o de ajuste y, por lo tanto, inicialmente fueron de emergencia y de corta duración. Posteriormente, se fueron modificando hacia políticas sociales de mediano y largo plazo; de hecho, en Chile, Panamá y Venezuela son de carácter permanente. Estos fondos son relativamente nuevos en la región, puesto que fueron creados siguiendo el ejemplo del Fondo Social de Emergencia de Bolivia, establecido en 1986. El Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares de Costa Rica, creado en 1975, constituye una excepción.

El propósito general de los fondos es recabar recursos, principalmente de organismos extranjeros, para canalizarlos a programas y proyectos sociales específicos, cuya ejecución no es responsabilidad del Fondo. Su función, entonces, es de intermediación financiera, lo que supone la selección, el financiamiento y la fiscalización de los proyectos. Algunos de los problemas no resueltos que plantean los fondos de inversión social son la sustentabilidad temporal, para lo que se requiere una afluencia constante de recursos externos, y la capacitación para la formulación de proyectos.

Los fondos promueven la descentralización, la participación social y la complementación entre los ámbitos público y privado, mediante la integración de municipalidades, organizaciones no gubernamentales y comunales, en la ejecución de actividades y a veces incluso en su concepción. Se aspira a que los fondos sean autónomos y que su funcionamiento se caracterice por la transparencia, la eficiencia, la rapidez y la flexibilidad.

La principal estrategia aplicada para transferir recursos a la población pobre ha consistido en generar empleos transitorios mediante obras de infraestructura social y económica (originalmente de un 79% a 88% del financiamiento), así como mediante asistencia social y crediticia. Una proporción menor de recursos se ha destinado a actividades directamente productivas, generalmente por intermedio de las ONG. A medida que la afluencia de fondos comienza a estabilizarse, se observa una tendencia a reducir las inversiones en infraestructura y a ampliar los recursos asignados para capacitación de recursos humanos. Los encargados de estos fondos deben articular sus actividades con las realizadas por los ministerios sectoriales tradicionales y otras entidades públicas financiadoras de proyectos sociales.

Los fondos de inversión social han sido concebidos como un intento de generar nuevas formas de intervención para canalizar subsidios directos hacia los grupos más pobres, pero no como una solución sino como un paliativo de la pobreza. El modo de focalización de los proyectos no ha logrado beneficiar a los más pobres ni a la población más alejada de los centros urbanos. Además, los indigentes tienen escasa capacidad para elaborar proyectos y organizarse, lo que constituye un grave problema en programas centrados en la demanda de los beneficiarios potenciales.

Por otra parte, en la ejecución de proyectos de infraestructura se hace una clara distinción entre los beneficiarios, ya que se ofrece empleo a los hombres, y asistencia social y servicios a las mujeres y los niños. Debe recordarse también que los proyectos destinados a generar empleo sólo crean ocupaciones temporales que no siempre cumplen con las normas laborales vigentes en los países, por lo que sólo pueden ser concebidos como complemento de una política social más integral.

La falta de evaluación del impacto de los fondos, agravada por la prioridad que se otorga actualmente a la reducción de los costos administrativos, ha llevado a prescindir de los mecanismos de control que permitan optimizar los recursos. Por último, para que los fondos tengan un carácter más permanente deben pasar a formar parte integral de las políticas y los programas públicos, sobre la base de un análisis de los costos de oportunidad de los recursos que se les asignen, tomándose medidas para evitar su burocratización y/o politización.

El Fondo Hondureño de Inversión Social (FHIS) se creó en 1990 (decreto 12/90 del 22 de febrero) y empezó a funcionar en 1991. Su vigencia se ha venido extendiendo. Después de 1997 el Congreso Nacional prolongó su existencia por 12 años más. Hasta inicios de 1996 había invertido 111 millones de dólares en más de 5526 proyectos, de los cuales un 28% son ejecutados por alcaldías o patronatos, un 14% por ONG y el resto por contratistas del sector privado. En respuesta a la emergencia provocada por el Mitch, el FHIS había ejecutado, hasta febrero del presente año, 2182 proyectos de limpieza, rehabilitación y reposición en los sectores de agua y saneamiento, educación y salud, por un monto de 555 millones de lempiras.

Fuente: CEPAL, 1996; Cerrato, A., (1996: 4b), FHIS, 1999.

var sus unidades económicas<sup>3</sup>. Estos últimos, además, mencionaron otros obstáculos tradicionales, como la falta de créditos, de acceso a la tierra y de capacitación. En estas condiciones, es muy difícil que estos sectores tan importantes participen en la reconstrucción y transformación nacional.

#### *La participación social*

La participación social implica, por un lado, capacidad de los individuos de involucrarse organizadamente en la solución de los problemas, y, por otro, mayor acceso y control sobre los servicios de educación, salud y otros servicios básicos. Sin lugar a dudas, como quedará evidenciado con el análisis que se presenta a continuación, la participación en esas áreas se ha incrementado considerablemente en las últimas décadas.

Desde el punto de vista de la participación, los cambios más importantes se muestran en la estructura social. Las transiciones económica y política han generado un cambio tanto en la composición de los grupos sociales como en su participación. En términos de la composición social, se nota la sustitución de una sociedad basada en una economía de enclave, con un extenso campesinado y una pequeña élite de terratenientes y empresarios que controlan el poder económico y político, por otra más compleja y diferenciada. En términos de los grupos dominantes, se nota la emergencia de nuevos estratos sociales, en su mayoría provenientes de la clase media (profesionales), que cada vez adquieren más representación en los puestos claves del gobierno y sustituyen a los venidos de las élites tradicionales. También se nota la emergencia de un núcleo de empresarios que poco a poco va ganando espacios de participación y que, eventualmente, podría suplir la ausencia histórica de una burguesía capaz de asumir el rol histórico de promover el desarrollo del capital social del país (PNUD, INDH, 1998: 98).

El cambio en los patrones de vida es ya perceptible en las ciudades intermedias y, sobre todo, en las grandes, en donde la cultura del consumo promueve la apertura de nuevos centros comerciales, industriales y financieros. También es evidente ese cambio en el aumento del acceso a servicios telefónicos móviles, de cable, internet, etc.

Se producen, asimismo, nuevos fenómenos en los sectores populares. Con el abandono de los programas desarrollistas de las décadas pasadas y, ante todo, con el cambio de dirección o el abandono de los programas de reforma agraria -sustituida, especialmente, por los programas de titulación de tierras-, el campesino tradicional ha disminuido su presencia y el peso de su acción política en favor de otro grupo numéricamente importante y con un significativo potencial económico como lo es el de los campesinos finqueros<sup>4</sup>. En los sectores obreros, alrededor de las maquilas y de las industrias de exportación no tradicional, se ha formado un nuevo e incipiente proletariado industrial, compuesto fundamentalmente por mujeres, que cada vez es más numeroso e influyente<sup>5</sup>.

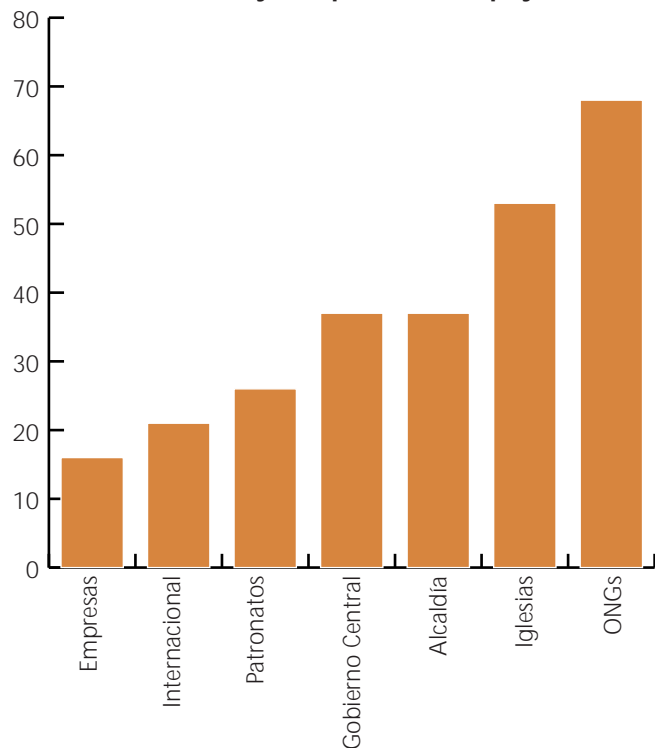
Ahora bien, el aspecto fundamental en la transición social que actualmente vive el país es el de la participación ciudadana. En consonancia con el cambio de condiciones en el ámbito internacional y regional y como parte fundamental del proceso de democratización en marcha, las organizaciones tradicionales del movimiento social hondureño, al igual que los partidos políticos y el mismo Estado, han perdido credibilidad, membresía, capacidad de movilización y, por lo tanto, relevancia política<sup>6</sup>. En su lugar, pero sin desplazarlos completamente, ha surgido una nueva generación de grupos sociales, que varios actores consideran como parte de una sociedad posmoderna y otros como la clave del actual florecimiento de la llamada sociedad civil (ver recuadro 6.5).

Esta nueva generación de movimientos o sujetos sociales, que enfatizan más en el diálogo y la concertación que en la confrontación o la lucha de clases, está formada por organizaciones defensoras de los derechos humanos y de los derechos de las mujeres, de los niños, de las etnias y del ambiente. Las demandas de estos grupos -que surgen al margen de los partidos políticos- trascienden la esfera económica y se dirigen, ante todo, hacia el Estado y a las reformas jurídico-políticas.

El surgimiento de estos nuevos actores sociales, de las asociaciones locales de desarrollo y de las ONG, es lo que explica el actual florecimiento de la sociedad civil hondureña y lo que da pie para un

GRAFICO 6.6

**Percepción grupal sobre cuál organización tiene mayor capacidad de apoyo**



Fuente: PNUD/Proyecto INDH, estudio de campo, 1999.

moderado optimismo sobre la ampliación de las opciones de participación de la gente.

En los estudios de campo realizados, fue notoria la ausencia de los «viejos actores», con excepción de los patronatos e iglesias, en las labores de emergencia y reconstrucción. Tampoco se encontró mucha presencia de las ONG nacionales en los municipios rurales. Tal como lo muestran los gráficos 6.4 y 6.6, la percepción de los jóvenes sobre el grado de participación del Gobierno central y los patronatos en la labor de reconstrucción, es que éste es alto, mientras que para los adultos (entre-

### La sociedad civil

La categoría de sociedad civil se ha convertido recientemente en un punto de referencia obligado de los más diversos discursos teóricos y políticos. De una abstracta expresión propia de las más sofisticadas discusiones filosóficas (como en Hegel o Gramsci) ha pasado a representar una vaga referencia de identidad de los más variados movimientos sociales (Bobbio, N. 1987).

En un sentido amplio, la sociedad civil se puede definir como una esfera organizada de la vida social en la que actores colectivos expresan intereses y valores dentro de un marco legal, y efectúan demandas al Estado, definidas éstas como fines públicos (Portantiero, J. 1999; Torres Rivas, E. 1987; Bobbio, N. 1987). Difiere, así, de la familia, en tanto que esta actúa en el campo de lo privado; difiere de la empresa privada, en tanto que esta pone énfasis en el lucro; difiere del Estado y del gobierno, en tanto que estos son los principales interlocutores; y de la sociedad *tout court*, en la medida que está integrada por colectivos autoorganizados.

También difiere de los partidos políticos (con los que interactúa en la esfera política) por cuanto ellas no pretenden alcanzar el poder del Estado sino provocar cambios en su desempeño, en función de los derechos e intereses de sus representados. A diferencia de los partidos políticos y del Estado, que conforman la sociedad política, las organizaciones de la sociedad civil no solo buscan la reforma o transformación de las instituciones de gobierno, sino generar procesos de desarrollo económico y producir cambios en el ejercicio de la ciudadanía: buscan mejorar la convivencia política, social y cultural —incluida la convivencia entre géneros— y mejorar también las relaciones con el medio ambiente.

A pesar de las precisiones anteriores no existe un consenso sobre cuáles organizaciones realmente pertenecen a la sociedad civil. Si se atiende la definición propuesta, está claro que las organizaciones populares de pobladores, campesinos, obreros, estudiantes, las iglesias y las nuevas organizaciones como las ONG, los defensores de los derechos humanos, ambientales, étnicos, femeninos, infantiles etc., son parte de la sociedad civil. Hay quienes, sin embargo, consideran que determinados sectores de la empresa privada, algunas instituciones autónomas del gobierno y los gobiernos locales, y los mismos partidos políticos, deberían ser considerados como parte de la sociedad civil.

La falta de precisión en la extensión del concepto tiene que ver con la ambigüedad existente en su comprensión histórica. Los orígenes del concepto se remontan a las especulaciones de la tradición cristiana de la «ley natural», mientras que su temprana articulación moderna se debe a la ilustración escocesa y posteriormente a Hegel, Gramsci, Tocqueville y otros. A pesar de que su resurgimiento ha venido a significar diferentes cosas para diferentes pensadores o grupos, lo atractivo del concepto es que asume una posible síntesis entre el bien público y el privado y entre los ideales individuales y los sociales (Seligman, A. 1992).

La reivindicación contemporánea de la sociedad civil es el producto de las diferentes experiencias democratizadoras que se han dado recientemente en el mundo, del agotamiento de la concepción autoritaria de la política defendida por los discursos de izquierda o derecha, y de la obsolescencia o inadecuación de conceptos como el de «clase social», «pueblo», «movimientos revolucionarios» e incluso de «partido político». Se supone que el fortalecimiento de la sociedad civil es una condición necesaria para la configuración y consolidación de un régimen democrático porque, tal como lo planteó Tocqueville, la democracia exige, para que no se convierta en un despotismo paternalista o en la tiranía de las mayorías, de tan fuertes capacidades de autoorganización y participación de los ciudadanos que posibiliten la generación de redes sociales mediadoras entre los individuos y las instituciones políticas en un ambiente en el que exista respeto irrestricto a los derechos humanos, civiles y políticos. Esto, claramente, supone la superación de la concepción autoritaria de la política que postula la posibilidad del cambio social sólo por la acción de los partidos o del Estado.

Desde esa perspectiva, los ciudadanos y sus organizaciones aparecen como simples recursos o correas de transmisión de una voluntad política general que tenía la misión de «obligarlos a ser libres», es decir, de someterlos a proyectos totales e indiscutibles de construcción de un orden social pretendidamente perfecto. Desde la nueva concepción de la política en la que se apoya la sociedad civil, ésta aparece sustentada en la participación, en la tolerancia, en la rendición de cuentas, en las negociaciones y los compromisos públicos, antes que en la confrontación (Salazar, L. 1999).

En Latinoamérica, el interés por la sociedad civil aparece aunado a cuatro importantes eventos: la lucha contra el autoritarismo militar, la revisión del papel del Estado, el descrédito de los partidos políticos y de los movimientos sociales revolucionarios y el surgimiento de una cultura de participación ciudadana. Esto explica los diversos usos y significados que se le han dado al concepto, es decir, la sociedad civil como opuesta a lo militar, a lo estatal, como lo complementario o sustitutivo de los partidos políticos o como expresión del surgimiento de nuevos actores sociales.

No todos los estudiosos, sin embargo, están convencidos de las bondades del concepto. Algunos lo han criticado por ser tan totalizador que está «destinado a negar el heterogéneo y desintegrado conjunto de voces que circulan en las naciones» (García Canclini, N. 1995). En la misma línea, otros lo ven como abarcando un «nosotros genérico» opuesto a los «otros», a los enemigos que aparecen como causantes de todos los males (ej. los partidos políticos o el Estado). Algunos lo conciben como «la última ideología del siglo XX» (Meschkat, K. 1999) que tendría como objetivo introducir un concepto neutral para sustituir el significado crítico y emancipador de otros conceptos tales como clase social, pueblo, o movimientos sociales. Otros dudan que los actores de la sociedad civil actúen sin tomar en cuenta sus intereses económicos o políticos o en ausencia de amenazas de coacción. Finalmente, algunos teóricos se muestran escépticos ante la posibilidad de la realización de una verdadera sociedad civil dadas sus débiles raíces sociológicas y el cambio que, en las condiciones actuales de existencia, hacen muy difícil la aceptación de sus supuestos básicos (Seligman, A. 1992; Hall, J. 1995).

Ahora bien, más que contra el concepto de sociedad civil como tal, estas críticas van dirigidas contra las formas ambiguas y precarias en que tales ideales se han realizado hasta ahora en los diversos países. Se insiste en que la consolidación de una verdadera sociedad civil, de una verdadera red de organizaciones sociales capaces de dar sustancia y fortaleza a las democracias electorales, difícilmente podrá ser sólo el resultado de la eliminación de los sistemas políticos autoritarios o la simple aparición de un mayor número de organizaciones sociales. Por el contrario, la sociedad civil dejará de ser un ideal o una aspiración para convertirse en una realidad en la medida en que se fortalezca el Estado de derecho, se democraticen los partidos políticos, se superen positivamente las tradiciones clientelares, de exclusión y de búsqueda del lucro que todavía afecta a muchas de las organizaciones existentes, y se configuren otras tradiciones ligadas al fomento de más amplia participación, de búsqueda del buen gobierno y del bien común. Solo entonces la categoría de sociedad civil también se verá libre de las confusiones y manipulaciones de los que, abusando del ideal, pretenden aparecer como «representantes» de la sociedad civil por el solo hecho de no pertenecer a ningún partido político o a ninguna institución gubernamental (Salazar, L. 1999).

Fuente: Elaboración propia con base en Bobbio, N. 1987; Torres Rivas, E. 1987; Keane, J. 1992; Seligman, A. 1992; Hall, J. 1995; Hengstenberg, P. et al. (eds.); 1999.



vistas grupales con múltiples opciones) han sido las iglesias y los gobiernos locales los más importantes después de las ONG.

En relación con la participación de la gente en términos de acceso y poder de decisión en los sectores educativos, de salud y otros servicios básicos, históricamente se han producido avances, pero éstos no son suficientes para garantizar una participación plena. En este sentido, Honduras sigue estando rezagada, en comparación con la mayoría de los demás países de la región. Además, el panorama de logro educativo muestra que los beneficios no han sido repartidos equitativamente entre los 18 departamentos. Sólo cuatro de ellos (Islas de la Bahía, Atlántida, Cortés y Francisco Morazán) cuentan con un promedio de escolaridad sobre la media nacional de 3.4 (PNUD, INDH, 1998). El efecto y los desafíos que presenta el impacto del Mitch en educación se analizan en el capítulo 4.

El aumento de la participación de la población en el área de la salud es bastante parecido al de la educación, e incluso ha alcanzado logros un poco superiores. Se han conseguido avances significativos en materia de inmunizaciones, control de enfermedades epidémicas, y cobertura de servicios a menores de edad y mujeres en edad fértil (PNUD, 1999: 174). Sin embargo, es preocupante observar que en la década que va de 1986 a 1996 los distintos departamentos no han obtenido logros apreciables en la disminución de la desnutrición infantil, la cual ha mantenido una tasa de alrededor del 40% a nivel nacional. La desigualdad entre los departamentos en este aspecto es también alarmante puesto que sólo hay uno con una tasa de desnutrición infantil inferior al 10% y 6 con tasas superiores al 50% (PNUD, INDH, 1998: 31; PRAF, 1998).

La emergencia provocada por el Mitch rebasó la limitada y disminuida capacidad del sistema de salud para dar una respuesta adecuada. Por lo tanto, para atender a la población refugiada en albergues, que llegó a representar el 10% de todos los habitantes, se contó con la decidida participación de voluntarios de otras partes del país y de otras naciones.

Por otra parte, mientras en las visitas de campo no se encontraron mayores problemas relacionados con el manejo de las urgencias en las zonas afectadas, en las medidas de largo plazo la gente mostró preocupación por cuanto no solo ven lejana la posibilidad de mejorar los niveles de cobertura de los servicios recibidos, sino, incluso, de recuperar los existentes antes del Mitch; es decir, se percibe una capacidad clara para responder a las emergencias, pero existen serias dudas en relación con la reconstrucción.

Al igual que en el caso de educación y salud, la rápida respuesta para restablecer el abastecimiento de agua y saneamiento se debió al dinamismo del gobierno, la cooperación internacional y la participación de la gente en forma de voluntariado y a través de sus organizaciones comunales (patrona-

tos, juntas de desarrollo, etc.). En el momento de las visitas realizadas (febrero 1999), se pudo constatar que, excepto en los lugares donde hubo destrucción total, en la mayoría de los municipios se había restablecido provisionalmente la dotación de estos servicios. Pero los ciudadanos mostraban preocupación por las dificultades de financiamiento para restauraciones y ampliaciones permanentes. Al igual que en educación y salud, la posibilidad de que la cobertura aumente de acuerdo con las metas del Plan de Acción Nacional de gobierno y que la calidad de los servicios mejore a corto plazo, se observa como distante.

### *La participación política*

La participación política se define usualmente como libertad de elegir y cambiar el gobierno a todos los niveles. Pero es obvio que implica mucho más. Desde 1980 el país está viviendo la instauración progresiva de la democracia como forma permanente de gobierno. Prueba de ello es que, por primera vez en la historia, se han acumulado hasta ahora diecinueve años de democracia electoral continua, con cinco presidentes civiles electos, y uno militar de transición.

Resumiendo la dinámica política del período que va de 1970 a 1988, el sociólogo hondureño Mario Posas afirma que han predominado dos modelos de democracia, uno que restringe la participación y otro que la promueve. Por un lado, tendríamos el modelo de democracia de los núcleos conservadores o ultraconservadores de la burguesía local, asociados al capital extranjero, que han venido dirigiendo los partidos políticos tradicionales, los cuales son partidarios de «un modelo de democracia que excluye la participación de los ciudadanos del país en otra esfera que no sea la de las elecciones que se verifican periódicamente y en las cuales se manipula la conciencia de las masas rurales y urbanas pauperizadas que se convierten, sin plena conciencia de ello, en el soporte de un modelo de democracia restringida que no es capaz de garantizarles siquiera una existencia medianamente decente» (Posas, M. 1989: 148-9).

Por otro lado, y en contraposición a este modelo, tendríamos otro, defendido por algunos grupos de intelectuales y de los sectores populares que luchan en forma intermitente y no muy estructurada, por un proyecto de desarrollo nacional. En este modelo de democracia se enfatiza en un mayor grado de participación de la ciudadanía en la conducción de los asuntos del Estado y de la sociedad y se exige que sea capaz de enfrentar con relativo éxito los grandes problemas que abaten a la gran mayoría de los hondureños (ibid.).

En la década de los 90, el país está viviendo un proceso de democratización que trata de acercarse al segundo modelo, permitiendo una participación más amplia y creciente de los ciudadanos, pero de forma todavía irregular e incompleta (Sieder R.,

### La globalización

La globalización o mundialización es un concepto que tiene que ver con los avances tecnológicos, sobre todo en las comunicaciones y en la microelectrónica, que han cambiado radicalmente la manera en que las naciones interactúan entre sí. La producción a nivel planetario tiende a especializarse y, dentro de esa especialización, se descentraliza geográficamente en función de aprovechar ventajas comparativas de distintos países y regiones. Como resultado de esto es común que un producto determinado contenga componentes elaborados en varias naciones. También se han producido importantes innovaciones en la manera en que esos productos se transportan, distribuyen y comercializan. Al mismo tiempo, los capitales se mueven con una facilidad asombrosa a través de las fronteras, con pocas restricciones y con virtualmente ninguna regulación.

Pero la globalización, que no se limita al comercio y a los flujos financieros, también abarca la transmisión de tecnologías y conocimientos, los movimientos migratorios, las comunicaciones y la transnacionalización de la cultura. Simultáneamente, los problemas ambientales han adquirido un marcado sesgo transnacional (la degradación o contaminación en una localidad se propaga a otras con gran facilidad); lo mismo se puede afirmar de las enfermedades contagiosas e, incluso, del crimen organizado.

No hay consenso sobre los riesgos y posibilidades que implica la globalización. Para algunos estudiosos, la globalización es una especie de panacea, que permitirá que los frutos materiales del crecimiento se propaguen a todos los habitantes del planeta a través de la completa integración de la economía mundial (FMI, 1997). Para otros, se trata de un fenómeno que tiende a beneficiar a los países grandes y ricos a costa de los pequeños y pobres. Tal como lo plantea Rosenthal, G. (1998:1), en realidad la globalización tiene efectos heterogéneos sobre distintos países.

Con todo, la creciente internacionalización de la economía es un dato con el cual, guste o no, todos los países tendrán que aprender a convivir. El desafío de la globalización, como lo plantea el *Informe Mundial sobre desarrollo humano 1999*, no es el de detener la expansión global de los mercados sino, más bien, «encontrar las reglas e instituciones para construir una más fuerte gobernabilidad — local, nacional, regional y global — que preserve las ventajas de los mercados globales y la competencia, pero que también proporcione el suficiente espacio para los recursos humanos, comunitarios y ambientales que aseguren que la globalización trabaja para la gente y no sólo para las ganancias» (PNUD, 1999:2, 30).

Fuente: FMI, 1997; Prats, J.1997; Rosenthal,G. 1998; PNUD, 1999.

1998; Salomón, L. 1998).

Ciertamente, el proceso de transición de una democracia restringida a una participativa y pluralista ha cobrado fuerza en esta última década del siglo con la desaparición de ciertos factores externos e internos que lo obstaculizaban y con el empuje de nuevos actores sociales. La transición todavía no es completa porque, como lo señala la socióloga hondureña Leticia Salomón (1998), hay un desfase entre el grado de construcción política de la democracia y el grado de avance de su construcción cultural. Esto quiere decir que los vicios tradicionales del sistema político -autoritarismo, clientelismo, falta de democracia interna en los partidos políticos, visión patrimonialista del Estado, etc.- han disminuido, pero están lejos de ser eliminados.

Además de las medidas promotoras de la democracia participativa, en esta última década tam-

bién se han producido adelantos importantes en la modernización del Estado. Al igual que los demás países del mundo, el Estado y la sociedad hondureña enfrentan hoy nuevos desafíos que derivan del complejo entorno internacional, del despliegue del libre mercado y de la globalización (ver recuadro 6.6). El nacionalismo aislacionista y las pretensiones de un desarrollo nacional autárquico, resultan insostenibles frente a las nuevas realidades de un mundo que destaca en su agenda la competitividad, el aumento continuo de la productividad en el trabajo, de los conocimientos, de las habilidades y destrezas tecnológicas de la población, de la disminución de las desigualdades sociales, del mejoramiento de la calidad de vida y los cambios profundos en las instituciones sociales y en las estructuras culturales (SE/GTZ, 1997:9).

Ante los nuevos retos y desafíos y la pérdida de su legitimidad, el Estado hondureño, al igual que los demás estados de la región (Amaro, N. 1994; Caldera, H. 1996; Urcuyo, C. 1997), ha debido implementar, en la última década, un programa de modernización que ha tenido, como objetivos principales, democratizar la administración del aparato estatal, mejorar su eficiencia y gestión, y aumentar su efectividad<sup>7</sup>.

La parte que más directamente tiene que ver con el fomento de la participación es la descentralización y sus ambiciosos objetivos: la reducción del centralismo del Estado, la generación de condiciones para la aplicación eficaz de una nueva Ley de Municipalidades, la delimitación de las competencias gubernamentales, departamentales y municipales, la profundización en las comunidades locales del ejercicio de la democracia con la ampliación de la participación ciudadana en los asuntos públicos, el fortalecimiento de los recursos, las competencias y las capacidades de las alcaldías y la reducción de los desequilibrios regionales y municipales.

En los países con mayor desarrollo, la descentralización del gobierno -el poder ha pasado de las capitales a las regiones, ciudades, pueblos y aldeas- ha constituido una de las mejores formas de promover la participación y la eficiencia en la gestión de los asuntos públicos. Además de contar con más posibilidades de involucrar a la gente en su actividad, las administraciones locales tienden a utilizar con más eficiencia y eficacia los recursos, a distribuir los beneficios de forma más equitativa y a prestar más atención a las necesidades de la comunidad local. Como los grados y formas de descentralización varían dependiendo de qué es lo que se delega y a quién se delega, se dan diferentes definiciones y políticas descentralizadoras (ver recuadro 6.7).

En Honduras, como en el resto de los países en desarrollo, las formas de descentralización que han predominado son la privatización y la desconcentración. La privatización, implementada en el marco de las políticas neoliberales, ha seguido un curso lento y discontinuo. Comenzó a mediados de la

década pasada con la venta de activos del sector público, se incrementó a inicios de la presente con la privatización de ciertas empresas del Estado y de instituciones públicas de desarrollo, y ha continuado en el presente con la introducción de anteproyectos de ley para privatizar tierras y recursos forestales (patrimonios del Estado) y ciertos servicios públicos como la telefonía, los correos, la electricidad, el agua, etc.

En cuanto a las políticas de desconcentración, y algunos intentos de delegación y devolución, la implementación ha encontrado serios obstáculos. Muchos sectores e incluso funcionarios gubernamentales siguen pensando que es el Estado el principal responsable por el desarrollo económico. Por lo tanto, a pesar del estímulo que el mismo gobierno pueda ofrecer, el centralismo sigue manteniéndose como una fuerte barrera frente a los cambios. Incluso en las Secretarías en donde la desconcentración se halla más avanzada, Salud y Educación, esta sigue siendo promovida con criterios centralistas y de clientela política y no se le ha dado a las instancias locales el apoyo ni el poder necesarios para que realicen su labor con la autonomía requerida. También sucede que las mismas instancias de poder local no hagan mucho para incorporar a la comunidad, con lo cual reproducen las mismas prácticas sectarias y clientelistas del nivel central.

Finalmente, se tiene que considerar que la experiencia histórica en diferentes naciones muestra que la descentralización mal llevada puede producir resultados negativos como son el debilitamiento de la cohesión social, el incremento de algunas expresiones de localismo, regionalismo o autonomismo que provocan desigualdades dentro de la misma región y la exacerbación de conflictos entre las entidades descentralizadas o entre el poder local y el central.

Sin embargo, se consolida, a nivel nacional y regional, la idea de que el fortalecimiento municipal es una tarea urgente para dinamizar el desarrollo nacional, a pesar de su realidad actual y del papel que les ha tocado que jugar en el pasado (ver recuadro 6.8).

La nueva Ley de Municipalidades (1990), que vino a derogar la ya obsoleta y retocada ley de 1927, contempló para éstas un nuevo marco de autonomía, amplias funciones y una serie de elementos para fortalecer su financiamiento (ver recuadro 1.3). En relación con la autonomía, varios autores han señalado, como cuestión fundamental, que la gran mayoría de los municipios y, por lo tanto, de sus gobiernos locales, no son autosuficientes. La falta de integración municipal u ordenamiento territorial se deriva de una tradición histórica de clientelismos políticos locales. Esto ha llevado a que en la actualidad más de dos tercios del total de municipios (297) no cuentan con recursos financieros, de servicios y administrativos adecuados para desplegar su trabajo. Aunque la nueva Ley estipula el reagrupamiento municipal, la línea que se ha segui-

## RECUADRO 6.7

### Descentralización

El concepto de descentralización se encuentra usualmente asociado con las transiciones democráticas que están viviendo, especialmente, los países en desarrollo en las últimas décadas. A pesar de que requiere fuertes medidas en el campo administrativo, jurídico y financiero, la naturaleza de la descentralización no es técnica sino política, pero de una política comprometida con la constitución o consolidación de una democracia participativa.

La descentralización en una sociedad democrática remite a la constitución de instancias locales o regionales mediante las cuales los ciudadanos tienen posibilidades más concretas y directas de participar en los asuntos que les competen y en el control y fiscalización del sector público. Esta dinámica transforma, haciéndola más «horizontal», la naturaleza del Estado y genera una interacción más estrecha entre las instituciones públicas y la sociedad civil.

Si bien el tema ha sido debatido en foros internacionales, por muchos años, es sobre todo en la presente década que se han hecho los más serios y variados intentos de implementar políticas de descentralización.

A pesar de la polisemia del concepto, usualmente se entiende por descentralización la transferencia de responsabilidades para planear, administrar, recaudar y distribuir recursos desde el gobierno central y sus instituciones a las siguientes entidades: a) unidades regionales o locales de los ministerios y agencias del gobierno central, b) unidades o niveles de gobierno subordinados, c) corporaciones o instituciones autónomas y semiautónomas, d) autoridades funcionales o regionales en cualquier territorio, e) organizaciones no gubernamentales privadas o voluntarias.

También existe cierto consenso en identificar las siguientes formas de descentralización: *desconcentración*, donde se delegan responsabilidades administrativas a niveles jerárquicamente inferiores dentro de los ministerios o agencias centrales; *delegación*, que implica la transferencia de responsabilidades titulares a organizaciones situadas fuera de la estructura burocrática del gobierno y que son sólo indirectamente controladas por el gobierno central (organizaciones paraestatales, entidades semiautónomas); *devolución*, donde la transferencia de derechos y deberes se hace a unidades de gobierno subnacional cuyas actividades se hallan fuera del control directo del gobierno central (gobiernos locales autónomos); *privatización*, donde las responsabilidades se transfieren a empresas privadas con fines de lucro o a organizaciones de voluntariado.

Algunos autores se resisten a incluir la privatización dentro de las formas de descentralización. Otros, mientras tanto, también incluyen dentro de las formas de descentralización — aunque también pueden ser vistas como condiciones necesarias para que las políticas descentralizadoras no se queden en lo meramente administrativo — *la participación popular*, que implica la transferencia de responsabilidades, a través de organizaciones comunales, a los ciudadanos, y *la promoción de un nuevo modelo de desarrollo* que esté a tono con las medidas democratizantes y equitativas de la descentralización.

Fuente: Elaboración propia con base en Cheema, G. et al. 1983; Rondinelli, D. et al. 1987; Amaro, N. 1994; PNUD, 1993, 1997.

do es la promovida por la Asociación de Municipalidades de Honduras (AMHON), es decir, la de mantener la autonomía tal como está.

Tampoco se ha logrado desembarajar el complejo esquema de atribuciones y funciones legales de mediación que corresponden a la Secretaría de Gobernación y Justicia y los gobernadores políticos. En las visitas de campo realizadas a varios departamentos, se constató que los gobernadores políticos realmente tienen muy poco poder de convocatoria y de consenso y que, por eso, ha falta de una efectiva mediación para coordinar las acciones de las municipalidades, como en el caso específico de una catástrofe. En el plano financiero, además de instancias tradicionales, el apoyo tradicional se da a través del FHIS y de la ayuda internacional directa, la cual no se ha distribuido equitativamente ni en los lugares donde más se necesita.

La sostenibilidad financiera, que supuestamente se iba a lograr a través de una serie de mecanismos implementados, no se ha producido. El más importante ingreso es la transferencia desde el presupuesto general de la República, la cual, progresivamente, debió alcanzar el 5% en 1994. Sin embargo, por problemas fiscales del gobierno esto no se

ha podido cumplir, lo que ha dejado a las municipalidades sin recursos para realizar sus proyectos. En las entrevistas de campo realizadas a los alcaldes, esta fue la queja más común<sup>8</sup>. Otra posible fuente de ingreso son las tasas de diversos impuestos locales que las alcaldías perciben directamente, pero éstas sólo son significativas en los pocos municipios de importancia del país.

Como evidencia de lo anterior se pudo constatar en el estudio realizado que mientras una alcaldía como la de La Ceiba, en el departamento de Atlántida, percibe por impuestos un poco más de 11 millones de lempiras al año, la de San José de Colinas, en el departamento de Santa Bárbara, no llega a recibir ni 6 mil lempiras. La falta de cumplimiento por parte del gobierno ha obligado a algunos alcaldes a recurrir al compadrazgo político para poder obtener subsidios especiales.

En cuanto a participación popular, tradicionalmente la gente participaba planteando reclamos a sus autoridades locales, presentando denuncias ante los medios de información, tomándose vías de comunicación o haciendo marchas. La nueva Ley de Municipalidades ha introducido figuras específicas para promover la participación efectiva, den-

#### RECUADRO 6.8

##### Situación de los municipios, década de los 90

Según la clasificación municipal realizada por la Comisión Presidencial de Modernización del Estado (CPME) en 1991, del total de 289 municipios, 235 eran estacionarios, 42 de lento desarrollo, 9 en desarrollo y solamente 3 estaban desarrollados. En términos de administración correspondían, respectivamente, a los siguientes tipos: sencilla, medianamente organizada, organizada y altamente organizada. La contribución per cápita, en lempiras, al ingreso municipal, según la clasificación previa, era de 3.37, 12.04, 38.91 y 60.76.

En el mismo sentido, la proporción de población con tres carencias o más era de 46.4%, 36.4%, 15%, y 12.5%. Una situación similar presenta el *Informe Nacional de Desarrollo Humano de 1998* que muestra 142 municipios con un desarrollo humano bajo (IDH = < a 0.500) y sólo 7 que sobrepasan un IDH de 0.700; los otros 140 municipios pertenecían al grupo con desarrollo humano medio bajo.

En cuanto a los instrumentos necesarios para la buena gestión municipal, en el Primer Encuentro Presidencial con los Alcaldes y Gobernadores, en junio de 1994, se establecieron, mediante una encuesta representativa no referenciada, los siguientes porcentajes: en el 73% de los municipios no existe plan de desarrollo municipal, en el 71.5% no hay plan de desarrollo urbano, en el 72.5% no hay presupuesto por programas, en el 61% no hay plan de arbitrios, en el 85% no hay un plan de inversiones, en el 63% no hay un registro actualizado de establecimientos industriales y comerciales, en el 82% no hay un inventario de las tierras ejidales, en el 67.5% no hay un inventario actualizado de bienes, en el 78.5% no hay un catastro actualizado, en el 83% no hay un registro contable, y finalmente en el 83% no hay un perímetro urbano delineado.

De la muestra de 15 municipios visitados para este estudio (1999), 9 expresaron tener archivos, la misma cantidad dijo contar con un plan de desarrollo y sólo 8 tenían un plano municipal. Todos indicaron tener falta de recursos financieros y técnicos. Como era de esperarse, son los municipios con IDH bajo los que más carencias tienen en estos aspectos.

Fuente: Proyecto Modernización del Estado, documento mimeografiado, 1991; CPME, 1993; PNUD, INDH 1998: 36-37, 181ss; Memoria del Primer Encuentro, citado por Godichet, O. et al. 1997:79; PNUD/ Proyecto INDH. Estudio de campo, 1999.

tro de las cuales se pueden identificar como más importantes las siguientes: los Consejos de Desarrollo Municipal (CODEM), los cabildos abiertos, el plebiscito, los alcaldes auxiliares y los patronatos (ver anexo 4).

## Hacia una cultura de participación en Honduras

El escaso nivel de participación existente en Honduras, desde sus inicios como nación independiente y hasta mediados del presente siglo, se refleja en la falta de integración de su sociedad (PNUD, INDH, 1998). La integración social tiene que ver, precisamente, con el grado de participación que una sociedad otorga a sus miembros en la realización de sus fines individuales y de los sociales. Tal como lo establece la *Declaración de Copenhague sobre Desarrollo Social*, «el propósito de la integración social es la creación de una «sociedad para todos», en la que cada persona, con sus propios derechos y responsabilidades, tenga una función activa que desempeñar» (ONU, 1996: 101).

En este sentido, como se menciona al inicio de este capítulo, las condiciones más importantes para la instauración de una cultura de participación son las libertades y garantías legales, las capacidades individuales y colectivas y la existencia de objetivos comunes. Aunque las tres condiciones forman una unidad, para efectos de análisis se hace a continuación una breve consideración de cada una de ellas, en función de los logros obtenidos y los obstáculos existentes para la creación de una verdadera cultura de participación.

A partir de la segunda mitad del presente siglo, se advierte que los mayores logros en el fomento de la participación popular se han dado en la creación de un marco de libertades y garantías legales. Entre las más importantes medidas se puede mencionar el decreto del 24 de enero de 1955, mediante el cual se establece el derecho al sufragio universal de adultos. Este permitió que los sectores tradicionalmente excluidos del poder -mujeres, analfabetos, etnias y pobres en general- pudieran elegir a sus autoridades. A la vez, el punto de partida del actual proceso de democratización fue la aprobación de una nueva *Ley Electoral y de las Organizaciones Políticas* (Decreto No. 572 del 27 de diciembre de 1977) que fortaleció la participación ciudadana al favorecer la inscripción de nuevos partidos políticos, permitir la presentación de candidaturas independientes y, sobre todo, promover la democratización interna de los partidos políticos al requerir que las facciones internas fueran capaces de participar en la selección de los líderes y candidatos a cargos de elección popular sobre la base de una representación proporcional.

En las últimas décadas, la ampliación de las libertades y garantías legales, después de un breve periodo, en los primeros años de la década de los 80, en que se coartaron los derechos humanos de

los ciudadanos, ha favorecido la transición de una democracia electoral y restringida a una participativa y pluralista. Asimismo, se han tomado medidas que han modificado y modernizado las relaciones sociedad civil-fuerzas armadas y se han sentado las bases para la creciente vigencia de un Estado de derecho. Entre las más importantes de estas medidas se pueden mencionar: la modernización del Estado, el aumento en el gasto social, la reconciliación y la amnistía, la creación de la Fiscalía General, la eliminación del servicio militar obligatorio, la eliminación de la Dirección Nacional de Investigaciones (DNI) y la creación de la Dirección de Investigación Criminal (DIC), la constitución del Comisionado Nacional de Protección a los Derechos Humanos, la formación de la Policía Nacional, el traspaso del mando de las fuerzas armadas al gobierno civil, la creación del Instituto Hondureño de la Niñez y la Familia, la aprobación de la Ley del Estímulo a la Producción, a la Competitividad y Apoyo al Desarrollo Humano, y la creación del Foro Nacional de Convergencia (FONAC). En el plano del fomento de la participación local, la legislación más importante ha sido la nueva Ley de Municipalidades (1990).

Todavía persisten, sin embargo, aspectos de las leyes que necesitan ser aclarados, falta de infraestructura local, y, sobre todo, de difusión de las nuevas libertades y garantías legales, de tal manera que la gente haga uso apropiado de ellas. En las visitas de campo realizadas a los lugares afectados por el Mitch, se observó que en la mayoría de los municipios visitados y, en particular, en aquellos con índice de desarrollo humano (IDH) bajo el promedio nacional, existe una falta de conocimiento y de infraestructura judicial necesaria para implementar la nueva legislación y favorecer canales de participación (ver cuadro 6.1). Además, persisten problemas de credibilidad, miedo y falta de identificación de las personas con tales libertades y garantías. No obstante, puesto que estas nuevas leyes e instituciones han sido creadas hace relativamente poco tiempo, hay esperanzas de que, paulatinamente, con su uso se conviertan en parte fundamental de la vida cotidiana y de la cultura de participación.

Los logros en cuanto al incremento de las capacidades individuales y colectivas para la participación han sido menores. Aunque se han aumentado, en especial, algunos de los indicadores educativos (ver apartado sobre este tema), éstos son insuficientes, sobre todo en los municipios con IDH más bajos, como para garantizar una plena participación.

Sin embargo, los factores que más conspiran en contra de la participación son los relacionados con la pobreza. Tal como lo explica Amaro, N. (1994: 111-114), la pobreza impulsa a grupos de ciudadanos a emigrar y asentarse, la mayor parte de las veces de manera informal, en ciudades cercanas y en lugares de extrema vulnerabilidad. Este hecho hace disminuir el sentido de pertenencia comunal y deja

sin sus mejores cuadros a las organizaciones, particularmente en las zonas rurales. Además, estos nuevos colonos se ven imposibilitados de optar a cargos de elección popular en los nuevos lugares de destino porque la ley de municipalidades exige haber nacido en el municipio o haber residido en él por un período mínimo de cinco años.

Otro factor asociado con la pobreza es la conducta tradicional de la población más necesitada en los municipios de más bajo desarrollo que, al ver que sus alcaldías carecen de recursos y legitimidad para resolver sus necesidades básicas, han puesto su fe en las agencias del gobierno central o en la cooperación internacional. Esto se reflejó claramente en la emergencia causada por el Mitch. En la mayoría de las comunidades visitadas, la gente prefirió, para resolver sus problemas, organizarse alrededor de la ayuda externa que en torno de su corporación municipal. No obstante, tradicionalmente esta alianza con los niveles locales y centrales o internacionales se mantiene mientras duran los proyectos o emergencias, y tan pronto como éstas desaparecen también desaparece la organización social. Esto refleja la tradición de participación tutelada, con directrices impuestas desde el poder de turno, que ha caracterizado la historia institucional del país y que ha mermado sus capacidades para consolidar un proceso participativo, a partir de las necesidades sentidas y responsabilidades adquiridas por la fuerzas vivas de las comunidades.

## Perspectivas y desafíos

El mayor obstáculo para la formación de una cultura plena de participación lo sigue constituyendo la falta de objetivos comunes de desarrollo. En general, los diferentes niveles del quehacer nacional -ámbito global, diferentes actores del gobierno central, servidores públicos locales, organizaciones privadas de desarrollo, organizaciones sin fines de lucro, etc.- se orientan por su particular marco institucional. Se carece de uno que integre las acciones hacia el beneficio colectivo e involucre sostenidamente a la mayoría de la población (Amaro, N.1994: 135). Esto se hizo todavía más evidente en la emergencia del Mitch, donde se notó poca capacidad de coordinación, ejecución y de toma de decisiones en forma descentralizada. A nivel de los actores comunales también se notó, en algunos municipios, la dificultad de trabajar por objetivos comunes debido a la desconfianza, a conflictos entre distintas agrupaciones y a exclusiones históricas de los grupos más desprotegidos.

Uno de los instrumentos que debería resumir objetivos comunes es el plan de desarrollo municipal. En las observaciones de campo realizadas para este estudio se encontró que ninguno de los municipios del área rural tenía planes de desarrollo y sólo algunos del área urbana dijeron tenerlo. (ver cuadro 6.1). Aún más, en los municipios en donde se reporta la existencia de esos planes, los mismos

no han sido producto de un consenso de los diferentes sectores de la comunidad sino exclusivamente de la Corporación Municipal. Después del Mitch, todas las alcaldías visitadas mostraron su deseo de contar con un plan de desarrollo para orientar e integrar las acciones de reconstrucción, pero la mayoría también expresaron que para elaborarlo necesitan de la ayuda técnica externa y para ejecutarlo necesitan más recursos (ver cuadro 6.1).

Otros problemas que se observaron y que obstaculizan el proceso de alcanzar objetivos comunes de desarrollo en algunas comunidades visitadas es la existencia de conflictos y la falta de confianza entre los diferentes actores (ver capítulo sobre seguridad). La mayoría de los conflictos se basan en la existencia de intereses divergentes entre los grupos que componen la comunidad (por ejemplo, ganaderos y agricultores) o entre esos grupos y la corporación municipal (ej. los patronatos de los barrios marginales y las alcaldías de las ciudades grandes). La desconfianza en la mayoría de las comunidades es producto de la historia de clientelismo y de falta de transparencia en el manejo de los asuntos comunales que han primado en el pasado. Sin embargo, tanto la boleta separada para la elección de alcaldes como la solidaridad que ha aflorado a partir de la catástrofe provocada por el Mitch, dejan entrever un cambio muy enriquecedor para la cultura de participación.

La conclusión a la que se llega después del análisis de lo observado y de lo expresado por los diferentes sectores de las comunidades visitadas es que, aunque se han hecho avances importantes en la creación de una cultura de participación, ellos han sido desiguales e incompletos, lo cual hace que el camino a recorrer para lograr el desarrollo pleno sea todavía largo y difícil.

Aún predomina en la mayor parte de los municipios del país una cultura de participación clientelística. Sin embargo, también se nota la existencia de signos positivos con el incipiente ensayo de aplicación de los nuevos mecanismos de participación y el surgimiento de un nuevo tipo de organizaciones comunales y no gubernamentales, especialmente en las grandes ciudades, que están promoviendo el cambio hacia una participación más genuina. De esto podemos concluir que, como en los demás aspectos, en términos de participación la sociedad hondureña también se halla en una etapa de transición.

El desastre causado por el huracán Mitch abrió espacios de participación para la comunidad. Ahora la gente está más dispuesta a aprovecharlos. El reto reside, entonces, en tratar de potenciar estas energías en un esfuerzo más organizado y menos voluntarista. Para ello es vital un ciudadano más solidario. Tal como lo plantea Toranzo Roca, C. (1997: 208), «junto al yo individual se requiere el yo colectivo, es decir, es menester reconstruir el tejido social desarticulado, es preciso transformar a las personas en actores sociales colectivos, de tal

CUADRO 5.1

**Caracterización de dinámicas de participación en el contexto municipal, según actores sociales relevantes del desarrollo local**

Administración Municipal		Condiciones de Participación		Indicadores de Participación						
Municipios estudiados	Condición geográfica	Actividad productiva principal	Tipo de administración	Calidad de gestión	Institucionalidad jurídica	Infraestructura social	Obstáculos / fortalezas	Organizaciones existentes	Espacios de participación	Foco de participación
Distrito Central, Ceiba y Choluteca	Urbana	Industrial y de servicios	Moderna	Eficiente	Adecuada	Cobertura alta	Poca coordinación, politización, conflictos, desconfianza, exclusión, voluntarismo, capacidad técnica	Sindicales, gremiales, estatales, ONG, comunales, privadas, religiosas.	Cabildos, audiencias, comisiones, patronatos, proyectos, iglesias, partidos políticos	Atención a emergencias, reconstrucción material, vivienda, salud.
Morolica*, Sabanagrande*, La Masica, Sta. Bárbara*, Marcovia, Sonaguera, Tocoa y Sta. Rosa de Aguan*	Semi-Urbana	Semi-industrial y agrícola	Intermedia	Regular	Deficiente	Cobertura media	Mayor coordinación, conflictos latentes, solidaridad, cierta capacidad técnica, falta de recursos.	Comunales, algunas ONG, comunales, privadas, religiosas	Cabildos, consejos de desarrollo, audiencias, comisiones, alcaldías, auxiliares, patronatos, proyectos, iglesias, partidos políticos	Atención a emergencias, reconstrucción material, vivienda, salud, educación.
San José de Colinas*, Azacualpa*, Jutiapa y Ojojona*	Rural	Agrícola	Sencilla/básica	No eficiente	Casi inexistente	Cobertura baja	Poca coordinación, conformismo, falta de recursos y capacidad técnica, solidaridad y voluntarismo.	Comunales, privadas, religiosas, ONG internacionales (temporalmente)	Cabildos, audiencias, consejos de desarrollo, alcaldías, auxiliares, patronatos, proyectos, iglesias.	Atención a emergencias, viviendas, alimentación

\*Municipios que no tienen un plan de desarrollo municipal  
Fuente: PNUD/Proyecto INDH, 1999.

modo que éstos influyan en la política, en la definición de necesidades y en la fiscalización de la cobertura». Como sujeto individual, el ciudadano no puede realizar a cabalidad estas tareas; en cambio como sujeto colectivo (sobre todo en las nuevas organizaciones de la sociedad civil), como yo solidario, sí puede influir y participar en la política; es más, puede hacerlo convirtiendo su vida cotidiana y su necesidad inmediata en esferas de la política.

En muchos lugares las nuevas formas de participación (sobre todo los cabildos abiertos) fomentadas por la nueva legislación han servido para que los ciudadanos encuentren los canales necesarios para expresarse. Pero esto es sólo un buen comienzo. Se necesita hacer mucho más para superar las barreras que impiden la formación de una verdadera cultura de participación (ver recuadro 6.9). Los cabildos abiertos, los consejos de desarrollo, los planes de desarrollo, aunque sin duda contribuyen a fortalecer ciertos espacios de participación, siguen siendo mecanismos formales de legitimación de decisiones (ver anexo 4). Lo importante es modifi-

car la cultura de participación y conferirle más oportunidades, poder y responsabilidades a los ciudadanos y sus organizaciones.

Para avanzar hacia el logro de esa necesaria modificación de la cultura, es necesario, por una parte, más voluntad política, divulgación, tiempo y práctica para perfeccionar los nuevos mecanismos y lograr que se vuelvan instancias permanentes y, por la otra, involucrar más a las comunidades en la priorización de sus necesidades y en la planificación y ejecución de los proyectos para satisfacerlas. Finalmente, se necesita dar más apoyo a aquellas comunidades que quieran escoger sus propias formas de participación y difundir y extender las experiencias pilotos que han sido exitosas. Estas pocas pero muy significativas experiencias ya han sido objeto de diversos estudios (Caldera, H. 1996, Salomón, L. et al. 1996, Godichet, O. et al. 1997, ASONOG, 1998), representan una base de optimismo en el futuro de la democracia hondureña.

Las reformas legislativas y la creación de nuevos canales de participación se siguen dando con el impulso y el apoyo de los organismos de cooperación internacional y de algunos sectores del gobierno central. La ciudadanía empieza a sacar provecho de las nuevas opciones y a apropiarse de los procesos participativos. Este es el signo más grande del cambio en el modo de participación hondureño, que parece acompañar «el espíritu de los tiempos». Al fin y al cabo, a pesar de las limitaciones y los múltiples obstáculos, el pueblo hondureño nunca ha renunciado a ser protagonista de los cambios que necesita su país.

#### RECUADRO 6.9

##### **Fomentando la participación**

Dentro del Programa de Acción de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social de Copenhague se recomiendan las siguientes acciones para fomentar la participación plena de la sociedad:

- Aumentar las capacidades y las oportunidades de toda la población, especialmente los sectores vulnerables o desfavorecidos, para establecer y mantener organizaciones independientes que representen sus intereses, dentro del marco constitucional de cada país.
- Dar medios a las instituciones de la sociedad civil, especialmente las instituciones que representen a los sectores vulnerables y desfavorecidos, para que participen, con carácter consultivo, en la formulación, aplicación y evaluación de políticas de desarrollo social.
- Dar a las organizaciones de la comunidad mayor participación en el diseño y la ejecución de proyectos locales, en particular en los sectores de la educación, la atención de la salud, el aprovechamiento de recursos y la protección social.
- Crear un marco jurídico y una estructura de apoyo que fomenten la formación de organizaciones de la comunidad y asociaciones de voluntarios, y la aportación de contribuciones constructivas de parte de éstas.
- Instar a todos los miembros de la sociedad a que ejerzan sus derechos, cumplan sus responsabilidades y participen plenamente en la sociedad y tomen conciencia que los gobiernos no pueden por sí solos satisfacer todas las necesidades de la sociedad.
- Establecer una red de protección social, universal y flexible, que tenga en cuenta los recursos económicos disponibles y fomente la rehabilitación y la participación activa en la sociedad.
- Facilitar el acceso de las personas desfavorecidas y marginadas a la educación y la información, y su participación en la vida social y cultural.
- Promover la igualdad y la integración social a través del deporte y las actividades culturales.

Fuente: ONU, 1996.



## NOTAS

1 «Political and social participation has intrinsic value in human life and well being. To be prevented from participation in the political life of the community can not be but a major deprivation, even if leaders of authoritarian governments try to persuade us that governing is best left to efficient bureaucrats». Amartya Sen

2 Aún más, como describía un documento del Banco Mundial, las nuevas políticas económicas intentaban alcanzar los siguientes objetivos: a) restablecer la estabilidad macroeconómica, b) aumentar la eficiencia del sector público, c) promover la actividad del sector privado, d) eliminar la inseguridad en los derechos de propiedad rural (citado por PNUD, INDH, 1998: 48).

3 Ver por ejemplo (PNUD: INDH, 1998: cap. 5).

4 Ver Recuadro 3.4 (PNUD: INDH, 1998:50).

5 Salomón, L. et al. explican que en esta situación coinciden varios elementos «como la crisis de credibilidad de algunas organizaciones y de sus dirigentes, la cual se origina, por un lado, en las acusaciones de corrupción y manejo fraudulento de los recursos económicos de las organizaciones, y en el compromiso de algunos dirigentes con el oficialismo y con los partidos políticos tradicionales...; por otro lado, influye también el anquilosamiento de los dirigentes y del discurso por lo que lucen desfados y sin capacidad, beligerancia y entusiasmo de otros tiempos» (1996: 190-91). El gran reto que se le plantea a estos actores en materia de participación «es prepararse para ser dinámicos y realistas en la formulación de propuestas, más activos y sagaces en el arte de la negociación y el cabildeo, y más decididos a incidir en la formulación institucional de políticas, a nivel nacional y local.» (197). Pero sobre todo, deben dejar de preocuparse solamente por reivindicaciones de tipo económico para sus agremiados.

6 El proceso de modernización del Estado en Honduras tiene su fundamento legal en el Art. 245 de la Constitución de la República, así como en el Decreto Legislativo No 190-91 que establece la «Ley de Modernización del Estado». La Comisión Presidencial de Modernización del Estado conceptualizó la modernización del Estado en

1994 como: «El conjunto de las transformaciones, mejoras e innovaciones políticas e institucionales, promovidas para hacer más eficiente la generación de bienes y servicios que el Estado aporta para el desarrollo de la nación.» Para lograr sus propósitos se definieron los siguientes objetivos:

- Consolidar y profundizar la democratización de la sociedad y sus instituciones para lograr un sistema de vida político-económico, socialmente justo, acorde con las actuales tendencias de modernización y que asegure al hondureño un alto nivel en su calidad de vida..
- Perfeccionar las instituciones del Estado y la sociedad civil para fortalecer al Estado de Derecho y asegurar al individuo el pleno goce y ejercicio de sus derechos individuales, sociales y económicos.
- Adecuar y modernizar el campo de acción del Estado en función del reordenamiento económico y de intervención en el campo social.
- Garantizar la equidad, eficiencia y participación del Estado en la provisión de los servicios sociales básicos, con énfasis en los dirigidos a combatir la pobreza.
- Promover el desarrollo humano del hondureño, elevando sus niveles educativo, cultural, científico y tecnológico para convertir a éste en un factor dinámico del progreso social.
- Modernizar la administración del Estado, aumentar la eficacia y eficiencia de sus actividades y servicios y arraigar la ética en el servicio público.

Para un marco general y local de las medidas concretas que se han decretado y ejecutado en el plano general y local ver Godichet, O. et al. (1997: 21-23).

7 Según la AMHON, el gobierno sólo hace efectivo apenas el uno y medio por ciento y le debe a las alcaldías desde 1992 hasta 1999 un millón 885 mil lempiras del resto no pagado. Ante tal situación, en asamblea extraordinaria realizada recientemente, los alcaldes acordaron realizar paros progresivos, e incluso realizar tomas de carreteras o suspender algunos servicios para obligar al gobierno central a que les entregue la transferencia del 5% que estipula la ley (El Heraldo, sábado 17 de julio, p. 3).

# Anexo Estadístico

## Notas Técnicas

## CUADRO A.1

Tasas de fecundidad ajustadas por quinquenios de edad según departamento, 1999

Departamentos	Edades							Tasa Global
	15-19	20-24	25-29	30-34	35-39	40-44	45-49	
Atlántida	0.14	0.25	0.26	0.23	0.14	0.04	0.24	5.45
Colón	0.13	0.29	0.31	0.28	0.21	0.09	0.01	6.61
Comayagua	0.12	0.29	0.31	0.22	0.18	0.12	0.03	6.38
Copán	0.12	0.28	0.30	0.22	0.18	0.12	0.03	6.28
Cortés	0.10	0.19	0.17	0.16	0.12	0.05	0.01	4.00
Choluteca	0.11	0.27	0.29	0.20	0.17	0.12	0.03	5.93
El Paraíso	0.12	0.27	0.29	0.21	0.17	0.12	0.03	6.00
Francisco Morazán	0.10	0.20	0.17	0.17	0.12	0.05	0.01	4.12
Gracias a Dios	0.13	0.29	0.32	0.28	0.22	0.10	0.01	6.76
Islas de la Bahía	0.11	0.20	0.18	0.18	0.13	0.05	0.01	4.31
Intibucá	0.14	0.31	0.33	0.30	0.23	0.10	0.01	7.04
La Paz	0.13	0.28	0.31	0.28	0.21	0.09	0.01	6.55
Lempira	0.14	0.31	0.34	0.31	0.23	0.10	0.01	7.25
Ocotepeque	0.12	0.29	0.30	0.22	0.18	0.12	0.03	6.31
Olancho	0.13	0.30	0.32	0.29	0.22	0.10	0.01	6.82
Santa Bárbara	0.12	0.29	0.30	0.22	0.18	0.12	0.03	6.32
Valle	0.11	0.27	0.28	0.20	0.17	0.11	0.03	5.87
Yoro	0.11	0.27	0.28	0.20	0.17	0.11	0.03	5.87
Pais	0.11	0.24	0.24	0.21	0.16	0.09	0.02	5.36

## CUADRO A.2

Proyección de las tasas globales de fecundidad en base a la proyección nacional, 1989, 1991, 1995, 1999, 2001 y 2006

Departamentos	1989	1991	1995	1999	2001	2006
Lempira	7.25	7.06	6.62	6.26	6.07	5.64
Intibucá	7.04	6.85	6.43	6.08	5.89	5.47
Olanco	6.82	6.64	6.24	5.89	5.72	5.31
Gracias a Dios	6.76	6.59	6.18	5.84	5.67	5.26
Colón	6.61	6.44	6.04	5.71	5.54	5.14
La Paz	6.55	6.38	5.98	5.66	5.48	5.09
Comayagua	6.38	6.21	5.83	5.51	5.34	4.96
Santa Bárbara	6.32	6.15	5.78	5.46	5.29	4.92
Ocotepeque	6.31	6.15	5.77	5.45	5.29	4.91
Copán	6.28	6.11	5.74	5.42	5.26	4.88
El Paraíso	6.00	5.84	5.48	5.18	5.02	4.67
Choluteca	5.93	5.77	5.42	5.12	4.97	4.61
Valle	5.87	5.72	5.37	5.07	4.92	4.57
Yoro	5.87	5.71	5.36	5.07	4.91	4.56
Atlántida	5.45	5.31	4.98	4.71	4.57	4.24
Islas de la Bahía	4.31	4.20	3.94	3.72	3.61	3.35
Francisco Morazán	4.12	4.02	3.77	3.56	3.45	3.21
Cortés	4.00	3.90	3.66	3.46	3.35	3.11
Pais	5.36	5.22	4.90	4.63	4.49	4.17

CUADRO A.3

## Total de migrantes netos por sexo y departamento, según años seleccionados

Departamento	Hombres				Mujeres			
	1988-89	1990-91	1992	1993-98	1988-89	1990-91	1992	1993-98
Atlántida	298	504	1115	1614	244	411	910	1317
Colón	249	332	294	564	184	245	218	418
Comayagua	70	-1043	-1100	-1324	61	-910	-960	-1156
Copán	-730	-886	-875	-1367	-611	-742	-733	-1144
Cortés	1796	2976	3531	3785	2763	3753	4501	4298
Choluteca	-1011	-615	-441	-390	-1904	-1157	-831	-733
El Paraíso	-790	-929	-1116	-723	-482	-567	-680	-441
Francisco Morazán	1911	856	807	502	3503	1394	1130	670
Gracias a Dios	-34	-9	-65	-67	-35	-10	-67	-69
Intibucá	-168	-144	-43	-8	-415	-355	-106	-20
Islas de Bahía	189	-27	-32	-65	182	-26	-20	-46
La Paz	-134	315	-6	-362	-136	321	-6	-369
Lempira	-300	-302	-208	37	-744	-746	-516	91
Ocotepeque	-178	-147	-152	-129	-308	-254	-263	-224
Olancho	-133	193	-376	-1090	-69	101	-196	-568
Santa Bárbara	-519	-189	-536	-507	-1529	-557	-1581	-1495
Valle	-603	-453	-385	-336	-769	-577	-491	-428
Yoro	87	-432	-412	-134	65	-325	-310	-101

CUADRO A.4

## Defunciones por la epidemia del sida por edad y sexo según departamento, 1988 y 1999

Departamento	Mujeres						Hombres					
	1998			1999			1998			1999		
	0-14	15-49	50 y+	0-14	15-49	50 y+	0-14	15-49	50 y+	0-14	15-49	50 y+
Atlántida	7	12	1	44	165	3	8	28	3	36	252	23
Colón	1	2	0	22	81	2	1	3	0	18	124	11
Comayagua	3	6	0	15	54	1	4	14	1	12	83	8
Copán	3	6	0	5	20	0	4	14	1	4	31	3
Cortés	49	87	6	136	509	9	55	196	19	112	779	71
Choluteca	1	2	0	17	65	1	1	3	0	14	99	9
El Paraíso	1	2	0	8	30	1	1	3	0	7	46	4
Francisco Morazán	15	27	2	99	371	7	17	61	6	81	567	52
Gracias a Dios				1	2	0				1	4	0
Intibucá	0	1	0	2	7	0	0	2	0	1	10	1
Islas de la Bahía	0	1	0	3	12	0	0	2	0	3	18	2
La Paz				3	13	0				3	19	2
Lempira	2	3	0	2	7	0	2	7	1	1	10	1
Ocotepeque	0	1	0	1	4	0	0	2	0	1	7	1
Olancho	0	1	0	4	15	0	0	2	0	3	23	2
Santa Bárbara	3	5	0	9	35	1	3	12	1	8	53	5
Valle	0	1	0	10	39	1	0	2	0	9	60	5
Yoro	5	9	1	34	127	2	5	19	2	28	195	18
Pais	92	165	12	416	1,556	29	105	371	36	341	2,381	217

CUADRO A.5

Estimacion del número anual de migrantes internos por sexo y departamento según años seleccionados

	Hombres				Mujeres			
	1988-89	1990-91	1992	1993 y 98	1988-89	1990-91	1992	1993 y 98
Atlántida	298	504	1115	1614	244	411	910	1317
Colón	249	332	294	564	184	245	218	418
Comayagua	70	-1043	-1100	-1324	61	-910	-960	-1156
Copán	-730	-886	-875	-1367	-611	-742	-733	-1144
Cortés	1796	2976	3531	3785	2763	3753	4501	4298
Choluteca	-1011	-615	-441	-390	-1904	-1157	-831	-733
El Paraíso	-790	-929	-1116	-723	-482	-567	-680	-441
Francisco Morazán	1911	855	807	502	3503	1394	1130	670
Gracias a Dios	-34	-9	-65	-67	-35	-10	-67	-69
Intibucá	-168	-144	-43	-8	-415	-355	-106	-20
Islas de la Bahía	189	-27	-32	-65	182	-26	-20	-46
La Paz	-134	315	-6	-362	-136	321	-6	-369
Lempira	-300	-302	-208	37	-744	-746	-516	91
Ocoatepeque	-178	-147	-152	-129	-308	-254	-263	-222
Olancho	-133	193	-376	-1090	-69	101	-196	-568
Santa Bárbara	-519	-189	-536	-507	-1529	-557	-1581	-1495
Valle	-603	-453	-385	-336	-769	-577	-491	-428
Yoro	87	-432	-412	-134	65	-325	-310	-101

CUADRO A.6

Estimación de la emigración de los hondureños por departamento y sexo., 1988-2002

Departamentos	Hombres														
	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Atlántida	420	420	557	541	408	429	373	380	390	390	390	390	390	390	390
Colón	266	266	353	343	259	272	237	241	247	247	247	247	247	247	247
Comayagua	423	423	561	546	412	432	376	383	393	393	393	393	393	393	393
Copán	387	387	514	499	377	396	345	350	360	360	360	360	360	360	360
Cortés	1,132	1,132	1,501	1,459	1,101	1,156	1,007	1,024	1,051	1,051	1,051	1,051	1,051	1,051	1,051
Choluteca	517	517	686	667	503	528	460	468	480	480	480	480	480	480	480
El Paraíso	450	450	597	581	438	460	401	407	418	418	418	418	418	418	418
Francisco Morazán	1,375	1,375	1,824	1,773	1,338	1,405	1,223	1,244	1,277	1,277	1,277	1,277	1,277	1,277	1,277
Gracias a Dios	60	60	79	77	58	61	53	54	55	55	55	55	55	55	55
Intibucá	222	222	295	287	216	227	198	201	206	206	206	206	206	206	206
Islas de la Bahía	39	39	52	50	38	40	35	35	36	36	36	36	36	36	36
La Paz	184	184	245	238	179	188	164	167	171	171	171	171	171	171	171
Lempira	317	317	420	408	308	324	282	287	294	294	294	294	294	294	294
Ocoatepeque	131	131	174	169	127	134	116	118	122	122	122	122	122	122	122
Olancho	507	507	672	653	493	518	451	458	471	471	471	471	471	471	471
Santa Bárbara	508	508	674	655	494	519	452	460	472	472	472	472	472	472	472
Valle	209	209	278	270	204	214	186	189	194	194	194	194	194	194	194
Yoro	589	589	782	760	573	602	524	533	547	547	547	547	547	547	547
Pais	7,739	7,739	10,262	9,976	7,526	7,903	6,883	6,998	7,185	7,185	7,185	7,185	7,185	7,185	7,185

Departamentos	Mujeres														
	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Atlántida	414	414	548	533	402	422	368	374	384	384	384	384	384	384	384
Colón	257	257	341	332	250	263	229	233	239	239	239	239	239	239	239
Comayagua	416	416	552	537	405	425	370	377	387	387	387	387	387	387	387
Copán	381	381	505	491	371	389	339	345	354	354	354	354	354	354	354
Cortés	1,166	1,166	1,546	1,503	1,134	1,191	1,037	1,054	1,083	1,083	1,083	1,083	1,083	1,083	1,083
Choluteca	514	514	682	663	500	525	458	465	478	478	478	478	478	478	478
El Paraíso	439	439	582	565	427	448	390	397	407	407	407	407	407	407	407
Francisco Morazán	1,473	1,473	1,954	1,899	1,433	1,504	1,310	1,332	1,368	1,368	1,368	1,368	1,368	1,368	1,368
Gracias a Dios	63	63	84	82	62	65	56	57	59	59	59	59	59	59	59
Intibucá	215	215	285	277	209	219	191	194	199	199	199	199	199	199	199
Islas de la Bahía	38	38	51	50	37	39	34	35	36	36	36	36	36	36	36
La Paz	188	188	249	242	182	192	167	170	174	174	174	174	174	174	174
Lempira	304	304	403	392	296	310	270	275	282	282	282	282	282	282	282
Ocoatepeque	129	129	172	167	126	132	115	117	120	120	120	120	120	120	120
Olancho	485	485	644	626	472	496	432	439	451	451	451	451	451	451	451
Santa Bárbara	468	468	621	604	455	478	416	423	435	435	435	435	435	435	435
Valle	213	213	282	275	207	218	189	193	198	198	198	198	198	198	198
Yoro	574	574	761	740	558	586	511	519	533	533	533	533	533	533	533
Pais	7,739	7,739	10,262	9,976	7,526	7,903	6,883	6,998	7,185	7,185	7,185	7,185	7,185	7,185	7,185

## Indice de Desarrollo Humano

CUADRO B.1

Estimación del índice PIB por departamento, 1988-2002  
(Metodología 1998)

Departamentos	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Francisco Morazán	0.345	0.348	0.359	0.369	0.371	0.376	0.374	0.385	0.412	0.415	0.395	0.368	0.382	0.375	0.386
Cortés	0.354	0.356	0.366	0.372	0.369	0.370	0.363	0.368	0.376	0.387	0.390	0.354	0.368	0.361	0.372
Olancho	0.293	0.295	0.302	0.308	0.306	0.308	0.305	0.311	0.295	0.333	0.345	0.321	0.334	0.327	0.337
Atlántida	0.331	0.333	0.343	0.351	0.348	0.346	0.338	0.341	0.353	0.355	0.360	0.309	0.321	0.315	0.324
La Paz	0.286	0.291	0.300	0.304	0.303	0.306	0.304	0.313	0.302	0.337	0.335	0.298	0.310	0.304	0.313
Copán	0.249	0.255	0.267	0.277	0.279	0.285	0.286	0.296	0.283	0.323	0.292	0.285	0.297	0.291	0.300
Valle	0.240	0.247	0.258	0.267	0.269	0.272	0.271	0.278	0.295	0.301	0.314	0.281	0.293	0.287	0.296
El Paraíso	0.248	0.251	0.260	0.267	0.267	0.270	0.267	0.272	0.290	0.290	0.288	0.266	0.277	0.272	0.280
Colón	0.321	0.322	0.329	0.334	0.330	0.329	0.322	0.325	0.312	0.339	0.321	0.263	0.274	0.269	0.277
Santa Bárbara	0.257	0.258	0.264	0.271	0.272	0.276	0.275	0.283	0.288	0.305	0.306	0.262	0.273	0.268	0.276
Ocotepeque	0.229	0.234	0.245	0.254	0.257	0.261	0.260	0.267	0.289	0.287	0.276	0.256	0.267	0.261	0.269
Choluteca	0.228	0.234	0.244	0.252	0.253	0.256	0.254	0.260	0.298	0.279	0.265	0.249	0.259	0.254	0.261
Yoro	0.245	0.247	0.255	0.262	0.261	0.263	0.260	0.266	0.320	0.284	0.272	0.246	0.256	0.251	0.258
Intibucá	0.245	0.249	0.259	0.266	0.266	0.267	0.262	0.266	0.292	0.281	0.267	0.244	0.253	0.249	0.256
Lempira	0.229	0.234	0.244	0.253	0.254	0.256	0.252	0.257	0.271	0.272	0.259	0.236	0.246	0.241	0.248
Comayagua	0.256	0.258	0.268	0.277	0.279	0.284	0.283	0.291	0.316	0.315	0.289	0.228	0.238	0.233	0.240
Pais	0.272	0.276	0.285	0.293	0.293	0.295	0.292	0.299	0.312	0.319	0.311	0.279	0.291	0.285	0.293

CUADRO B.2

Estimación del índice PIB por departamento, 1988-2002  
(Metodología 1999)

Departamentos	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Francisco Morazán	0.512	0.513	0.519	0.523	0.524	0.526	0.525	0.529	0.540	0.541	0.533	0.522	0.528	0.525	0.530
Cortés	0.516	0.517	0.521	0.524	0.523	0.523	0.520	0.522	0.526	0.530	0.532	0.516	0.522	0.519	0.524
Olancho	0.486	0.487	0.491	0.494	0.493	0.494	0.492	0.496	0.487	0.506	0.512	0.500	0.507	0.504	0.508
Atlántida	0.505	0.506	0.511	0.515	0.513	0.513	0.509	0.510	0.516	0.517	0.519	0.494	0.501	0.498	0.502
La Paz	0.482	0.485	0.490	0.492	0.491	0.493	0.492	0.496	0.491	0.508	0.507	0.489	0.495	0.492	0.497
Copán	0.461	0.464	0.471	0.477	0.479	0.482	0.482	0.488	0.481	0.501	0.486	0.482	0.488	0.485	0.490
Valle	0.455	0.459	0.466	0.471	0.473	0.475	0.474	0.478	0.487	0.490	0.497	0.480	0.486	0.483	0.487
El Paraíso	0.460	0.462	0.467	0.471	0.472	0.473	0.471	0.475	0.485	0.485	0.483	0.471	0.477	0.474	0.479
Colón	0.500	0.501	0.505	0.507	0.505	0.505	0.501	0.503	0.496	0.509	0.501	0.469	0.476	0.473	0.477
Santa Bárbara	0.465	0.466	0.470	0.474	0.475	0.477	0.476	0.480	0.483	0.493	0.493	0.469	0.475	0.472	0.477
Ocotepeque	0.447	0.451	0.458	0.464	0.465	0.468	0.467	0.471	0.484	0.483	0.477	0.465	0.471	0.468	0.473
Choluteca	0.447	0.451	0.458	0.462	0.463	0.465	0.463	0.467	0.489	0.478	0.470	0.460	0.467	0.464	0.468
Yoro	0.458	0.459	0.464	0.468	0.468	0.469	0.467	0.471	0.500	0.481	0.474	0.459	0.465	0.462	0.466
Intibucá	0.458	0.460	0.466	0.471	0.471	0.471	0.469	0.471	0.486	0.479	0.472	0.457	0.463	0.460	0.465
Lempira	0.448	0.451	0.458	0.463	0.464	0.465	0.463	0.465	0.474	0.474	0.467	0.452	0.459	0.456	0.460
Comayagua	0.465	0.466	0.472	0.477	0.479	0.481	0.481	0.485	0.498	0.498	0.484	0.447	0.453	0.450	0.455
Pais	0.473	0.475	0.480	0.485	0.485	0.486	0.485	0.488	0.495	0.498	0.494	0.477	0.483	0.480	0.485

CUADRO B.3

Estimación del índice esperanza de vida por departamento, 1988-2002

Departamentos	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Olancho	0.687	0.693	0.700	0.706	0.712	0.718	0.725	0.731	0.736	0.742	0.741	0.752	0.758	0.763	0.768
Francisco Morazán	0.723	0.726	0.728	0.731	0.734	0.736	0.739	0.742	0.744	0.747	0.745	0.750	0.753	0.756	0.758
Comayagua	0.709	0.712	0.715	0.719	0.722	0.725	0.728	0.732	0.735	0.738	0.736	0.742	0.745	0.748	0.751
La Paz	0.647	0.654	0.660	0.667	0.673	0.680	0.686	0.692	0.699	0.705	0.703	0.715	0.721	0.727	0.733
Cortés	0.686	0.688	0.691	0.694	0.697	0.700	0.702	0.705	0.708	0.710	0.709	0.714	0.717	0.720	0.722
Intibucá	0.640	0.647	0.654	0.661	0.667	0.674	0.681	0.687	0.693	0.700	0.698	0.711	0.717	0.723	0.729
Santa Bárbara	0.631	0.638	0.645	0.652	0.658	0.665	0.671	0.678	0.684	0.691	0.689	0.701	0.707	0.713	0.719
Ocotepeque	0.613	0.621	0.629	0.637	0.645	0.653	0.661	0.669	0.676	0.684	0.682	0.697	0.704	0.711	0.718
Atlántida	0.680	0.682	0.684	0.685	0.687	0.688	0.690	0.691	0.693	0.695	0.693	0.696	0.697	0.699	0.700
Copán	0.612	0.620	0.628	0.636	0.643	0.651	0.659	0.666	0.674	0.681	0.680	0.694	0.701	0.708	0.715
El Paraíso	0.619	0.626	0.633	0.640	0.647	0.654	0.661	0.668	0.675	0.681	0.680	0.693	0.699	0.706	0.712
Choluteca	0.634	0.639	0.645	0.650	0.656	0.661	0.666	0.672	0.677	0.682	0.680	0.691	0.696	0.701	0.706
Lempira	0.593	0.602	0.610	0.619	0.628	0.636	0.645	0.653	0.661	0.670	0.668	0.684	0.692	0.700	0.707
Valle	0.629	0.633	0.637	0.641	0.645	0.649	0.653	0.657	0.661	0.665	0.663	0.671	0.675	0.679	0.682
Colón	0.618	0.621	0.624	0.627	0.630	0.633	0.636	0.639	0.642	0.645	0.643	0.649	0.652	0.655	0.658
Yoro	0.638	0.642	0.646	0.650	0.654	0.659	0.663	0.667	0.671	0.675	0.673	0.681	0.685	0.689	0.693
Pais	0.647	0.653	0.658	0.663	0.669	0.674	0.679	0.684	0.689	0.694	0.693	0.703	0.707	0.712	0.717



CUADRO B.4

Estimación del índice alfabetismo por departamento, 1988-2002

Departamentos	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Francisco Morazán	0.812	0.812	0.821	0.823	0.826	0.829	0.831	0.834	0.837	0.839	0.842	0.845	0.847	0.850	0.847
Cortés	0.743	0.747	0.752	0.756	0.760	0.764	0.768	0.772	0.777	0.780	0.784	0.788	0.792	0.796	0.800
Atlántida	0.742	0.741	0.747	0.752	0.757	0.761	0.765	0.770	0.774	0.778	0.783	0.786	0.790	0.794	0.798
Comayagua	0.700	0.704	0.707	0.712	0.717	0.721	0.726	0.731	0.736	0.741	0.745	0.749	0.752	0.758	0.762
Yoro	0.699	0.704	0.706	0.711	0.716	0.722	0.726	0.731	0.735	0.740	0.745	0.749	0.753	0.758	0.762
Colón	0.680	0.685	0.687	0.692	0.697	0.702	0.707	0.712	0.717	0.722	0.726	0.731	0.736	0.741	0.745
Valle	0.653	0.659	0.661	0.667	0.672	0.677	0.682	0.687	0.693	0.698	0.703	0.707	0.712	0.717	0.722
Choluteca	0.635	0.642	0.644	0.649	0.655	0.661	0.666	0.672	0.677	0.683	0.688	0.694	0.699	0.704	0.710
La Paz	0.640	0.646	0.643	0.647	0.651	0.656	0.661	0.665	0.671	0.674	0.679	0.683	0.687	0.692	0.696
El Paraíso	0.605	0.611	0.613	0.618	0.624	0.630	0.636	0.642	0.647	0.653	0.659	0.665	0.670	0.676	0.687
Olancho	0.594	0.592	0.597	0.604	0.611	0.617	0.624	0.630	0.637	0.643	0.650	0.656	0.662	0.669	0.675
Intibucá	0.593	0.600	0.599	0.605	0.611	0.617	0.622	0.628	0.634	0.640	0.645	0.651	0.656	0.662	0.667
Ocotepeque	0.580	0.587	0.588	0.592	0.599	0.604	0.610	0.616	0.622	0.627	0.634	0.639	0.645	0.650	0.656
Santa Bárbara	0.558	0.565	0.572	0.579	0.587	0.594	0.601	0.608	0.615	0.622	0.629	0.636	0.643	0.650	0.657
Copán	0.528	0.534	0.534	0.540	0.547	0.554	0.560	0.567	0.574	0.580	0.587	0.593	0.600	0.607	0.614
Lempira	0.454	0.464	0.467	0.469	0.476	0.484	0.491	0.499	0.506	0.514	0.521	0.528	0.536	0.543	0.551
País	0.638	0.643	0.646	0.651	0.657	0.662	0.667	0.673	0.678	0.683	0.689	0.694	0.699	0.704	0.709

CUADRO B.5

Estimación del índice matriculación por departamento, 1988-2002

Departamentos	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Comayagua	0.458	0.491	0.542	0.545	0.583	0.623	0.655	0.685	0.715	0.743	0.769	0.794	0.816	0.837	0.856
Francisco Morazán	0.668	0.680	0.678	0.702	0.733	0.725	0.736	0.747	0.757	0.767	0.777	0.787	0.796	0.805	0.814
Cortés	0.626	0.631	0.645	0.592	0.682	0.653	0.658	0.663	0.668	0.674	0.679	0.684	0.689	0.694	0.699
Colón	0.535	0.546	0.563	0.551	0.588	0.587	0.597	0.607	0.617	0.627	0.637	0.647	0.657	0.666	0.676
Atlántida	0.638	0.638	0.651	0.605	0.658	0.637	0.637	0.636	0.636	0.636	0.635	0.635	0.635	0.634	0.634
Yoro	0.520	0.526	0.538	0.528	0.544	0.549	0.554	0.560	0.566	0.572	0.577	0.583	0.589	0.595	0.600
Valle	0.603	0.601	0.574	0.615	0.608	0.593	0.590	0.588	0.586	0.584	0.582	0.580	0.578	0.575	0.573
La Paz	0.493	0.499	0.519	0.501	0.508	0.525	0.532	0.538	0.545	0.551	0.558	0.564	0.571	0.577	0.584
Olancho	0.480	0.484	0.495	0.466	0.513	0.499	0.502	0.506	0.510	0.513	0.517	0.521	0.524	0.528	0.532
Choluteca	0.498	0.499	0.496	0.502	0.516	0.505	0.506	0.508	0.509	0.511	0.512	0.514	0.515	0.517	0.518
Santa Bárbara	0.402	0.410	0.422	0.432	0.418	0.444	0.453	0.462	0.471	0.480	0.489	0.498	0.507	0.516	0.525
Intibucá	0.490	0.490	0.428	0.490	0.505	0.490	0.490	0.490	0.490	0.490	0.490	0.490	0.490	0.490	0.490
El Paraíso	0.496	0.493	0.524	0.459	0.475	0.482	0.480	0.477	0.474	0.472	0.469	0.467	0.464	0.461	0.459
Ocotepeque	0.417	0.421	0.433	0.421	0.434	0.437	0.441	0.445	0.449	0.453	0.457	0.461	0.466	0.470	0.474
Lempira	0.370	0.373	0.326	0.403	0.426	0.388	0.392	0.396	0.400	0.404	0.408	0.412	0.416	0.420	0.424
Copán	0.379	0.380	0.366	0.379	0.408	0.384	0.385	0.386	0.387	0.388	0.389	0.390	0.391	0.392	0.393
País	0.505	0.510	0.512	0.512	0.537	0.533	0.538	0.543	0.549	0.554	0.559	0.564	0.569	0.574	0.578

CUADRO B.6

Estimación del índice educativo por departamento, 1988-2002

Departamentos	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Francisco Morazán	0.764	0.768	0.773	0.783	0.795	0.794	0.799	0.805	0.810	0.815	0.820	0.826	0.830	0.835	0.836
Comayagua	0.619	0.633	0.652	0.656	0.672	0.688	0.702	0.716	0.729	0.742	0.753	0.764	0.773	0.784	0.793
Cortés	0.704	0.708	0.716	0.701	0.734	0.727	0.731	0.736	0.741	0.745	0.749	0.753	0.758	0.762	0.766
Atlántida	0.707	0.707	0.715	0.703	0.724	0.720	0.722	0.725	0.728	0.731	0.734	0.736	0.738	0.741	0.743
Colón	0.632	0.639	0.646	0.645	0.661	0.664	0.670	0.677	0.684	0.690	0.696	0.703	0.710	0.716	0.722
Yoro	0.639	0.644	0.650	0.650	0.659	0.664	0.669	0.674	0.679	0.684	0.689	0.694	0.698	0.704	0.708
Valle	0.636	0.640	0.632	0.650	0.651	0.649	0.651	0.654	0.657	0.660	0.663	0.665	0.667	0.670	0.672
La Paz	0.591	0.597	0.602	0.598	0.603	0.612	0.618	0.623	0.629	0.633	0.639	0.643	0.648	0.654	0.659
Choluteca	0.589	0.594	0.595	0.600	0.609	0.609	0.613	0.617	0.621	0.626	0.629	0.634	0.638	0.642	0.646
Olancho	0.556	0.556	0.563	0.558	0.578	0.578	0.583	0.589	0.595	0.600	0.606	0.611	0.616	0.622	0.627
El Paraíso	0.569	0.572	0.583	0.565	0.574	0.581	0.584	0.587	0.589	0.593	0.596	0.599	0.601	0.604	0.611
Intibucá	0.559	0.563	0.542	0.567	0.576	0.575	0.578	0.582	0.586	0.590	0.593	0.597	0.601	0.605	0.608
Santa Bárbara	0.506	0.513	0.522	0.530	0.531	0.544	0.552	0.559	0.567	0.575	0.582	0.590	0.598	0.605	0.613
Ocotepeque	0.526	0.532	0.536	0.535	0.544	0.548	0.554	0.559	0.564	0.569	0.575	0.580	0.585	0.590	0.595
Copán	0.478	0.483	0.478	0.486	0.501	0.497	0.502	0.507	0.512	0.516	0.521	0.525	0.530	0.535	0.540
Lempira	0.426	0.434	0.420	0.447	0.459	0.452	0.458	0.465	0.471	0.477	0.483	0.489	0.496	0.502	0.509
País	0.594	0.599	0.602	0.605	0.617	0.619	0.624	0.630	0.635	0.640	0.646	0.651	0.655	0.661	0.666

CUADRO B.7

Estimación del índice de desarrollo humano por departamento, 1988-2002  
(Metodología 1998)

Departamentos	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Francisco Morazán	0.723	0.725	0.730	0.736	0.742	0.743	0.746	0.750	0.757	0.760	0.759	0.758	0.763	0.765	0.768
Cortés	0.689	0.692	0.697	0.694	0.706	0.705	0.706	0.709	0.714	0.718	0.719	0.717	0.722	0.723	0.727
Comayagua	0.648	0.655	0.665	0.670	0.677	0.685	0.691	0.698	0.709	0.715	0.713	0.706	0.713	0.717	0.723
Atlántida	0.684	0.685	0.690	0.688	0.695	0.694	0.694	0.696	0.700	0.702	0.703	0.696	0.700	0.700	0.703
Olancho	0.625	0.628	0.634	0.635	0.645	0.647	0.651	0.656	0.657	0.668	0.672	0.673	0.680	0.683	0.688
La Paz	0.622	0.627	0.633	0.635	0.639	0.645	0.649	0.655	0.657	0.667	0.668	0.668	0.674	0.677	0.682
Yoro	0.627	0.631	0.636	0.639	0.644	0.648	0.650	0.655	0.669	0.665	0.664	0.663	0.668	0.670	0.675
Colón	0.632	0.636	0.641	0.643	0.649	0.651	0.653	0.657	0.658	0.667	0.665	0.658	0.664	0.666	0.671
Valle	0.622	0.626	0.627	0.637	0.639	0.641	0.643	0.647	0.653	0.656	0.659	0.656	0.661	0.662	0.666
Choluteca	0.604	0.609	0.613	0.619	0.624	0.627	0.630	0.635	0.646	0.646	0.643	0.645	0.651	0.653	0.658
Intibucá	0.599	0.604	0.601	0.614	0.619	0.622	0.624	0.629	0.638	0.639	0.637	0.638	0.644	0.646	0.651
El Paraíso	0.595	0.600	0.609	0.606	0.612	0.617	0.620	0.625	0.632	0.636	0.636	0.637	0.643	0.645	0.651
Santa Bárbara	0.579	0.585	0.592	0.598	0.601	0.609	0.614	0.621	0.627	0.635	0.638	0.636	0.643	0.647	0.654
Ocotepeque	0.573	0.580	0.587	0.591	0.598	0.603	0.608	0.614	0.623	0.627	0.627	0.630	0.636	0.640	0.646
Copán	0.560	0.566	0.570	0.578	0.587	0.589	0.594	0.600	0.602	0.614	0.610	0.615	0.622	0.625	0.631
Lempira	0.530	0.537	0.538	0.553	0.560	0.561	0.566	0.572	0.580	0.586	0.585	0.588	0.595	0.599	0.606
Pais	0.620	0.624	0.629	0.633	0.640	0.643	0.646	0.651	0.658	0.663	0.662	0.661	0.667	0.670	0.675

CUADRO B.8

Estimación del índice de desarrollo humano por departamento, 1988-2002  
(Metodología 1999)

Departamentos	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Francisco Morazán	0.611	0.614	0.620	0.628	0.633	0.636	0.638	0.644	0.656	0.659	0.653	0.648	0.655	0.655	0.660
Cortés	0.581	0.584	0.591	0.589	0.600	0.599	0.599	0.603	0.608	0.614	0.616	0.607	0.614	0.614	0.620
Atlántida	0.573	0.574	0.581	0.580	0.586	0.585	0.583	0.586	0.591	0.593	0.596	0.580	0.586	0.585	0.589
Comayagua	0.528	0.534	0.545	0.551	0.558	0.566	0.571	0.579	0.593	0.598	0.593	0.578	0.585	0.589	0.595
Olancho	0.512	0.515	0.522	0.524	0.532	0.535	0.538	0.543	0.542	0.558	0.564	0.561	0.569	0.571	0.578
La Paz	0.508	0.514	0.521	0.523	0.526	0.533	0.536	0.543	0.543	0.558	0.559	0.552	0.560	0.562	0.568
Yoro	0.507	0.511	0.517	0.521	0.525	0.529	0.531	0.536	0.603	0.548	0.545	0.540	0.547	0.548	0.553
Valle	0.502	0.507	0.509	0.519	0.522	0.524	0.525	0.530	0.538	0.542	0.547	0.539	0.545	0.545	0.550
Colón	0.523	0.527	0.533	0.535	0.540	0.542	0.543	0.547	0.546	0.558	0.554	0.538	0.545	0.547	0.552
Choluteca	0.484	0.489	0.495	0.501	0.506	0.509	0.511	0.516	0.532	0.529	0.525	0.524	0.531	0.532	0.538
El Paraíso	0.478	0.483	0.492	0.491	0.496	0.501	0.504	0.509	0.518	0.521	0.521	0.519	0.526	0.527	0.534
Santa Bárbara	0.465	0.470	0.477	0.484	0.487	0.495	0.499	0.507	0.513	0.523	0.526	0.518	0.526	0.529	0.536
Intibucá	0.481	0.487	0.485	0.498	0.503	0.505	0.507	0.512	0.524	0.524	0.520	0.517	0.524	0.525	0.531
Ocotepeque	0.456	0.462	0.470	0.476	0.482	0.487	0.491	0.498	0.510	0.513	0.511	0.511	0.519	0.521	0.528
Copán	0.446	0.452	0.457	0.466	0.475	0.478	0.482	0.490	0.490	0.507	0.498	0.502	0.510	0.512	0.519
Lempira	0.416	0.423	0.425	0.440	0.447	0.448	0.452	0.458	0.468	0.473	0.470	0.470	0.478	0.481	0.488
Pais	0.504	0.509	0.515	0.520	0.526	0.529	0.532	0.537	0.548	0.551	0.550	0.544	0.551	0.553	0.559

CUADRO B.9

Estimación del PIBppa por departamento, 1988-2002

Departamentos	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Francisco Morazán	736.5	741.9	764.7	784.6	788.3	798.7	795.4	815.9	872.0	876.9	836.1	781.3	811.5	796.3	819.2
Cortés	753.8	757.3	777.3	790.7	784.9	785.3	771.9	781.6	799.2	820.6	827.4	753.6	782.8	768.1	790.1
Olancho	629.4	632.8	649.0	659.6	655.6	659.5	653.3	666.8	633.1	710.3	736.4	686.4	712.8	699.6	719.6
Atlántida	706.1	711.3	731.9	746.8	741.4	738.5	721.7	727.3	751.1	756.6	766.7	661.6	687.0	674.3	693.5
La Paz	616.0	624.8	643.2	652.9	649.3	655.8	653.1	669.7	648.0	718.9	714.3	640.3	664.9	652.6	671.2
Copán	540.2	551.8	575.9	596.4	602.2	613.6	615.4	635.2	610.2	689.9	628.3	614.0	637.6	625.8	643.6
Valle	522.3	535.5	558.8	576.9	580.5	588.0	584.9	599.9	634.4	645.7	672.6	605.7	629.0	617.4	634.9
El Paraíso	538.7	544.9	562.9	576.8	577.5	582.4	576.2	587.6	623.8	624.7	619.0	575.8	597.9	586.9	603.5
Colón	686.4	688.1	703.6	713.2	705.8	703.6	688.5	694.8	668.4	724.1	687.2	569.7	591.5	580.7	597.1
Santa Bárbara	555.6	558.4	571.0	585.5	587.6	595.9	593.4	608.7	619.4	654.7	655.4	567.7	589.4	578.6	594.9
Ocotepeque	499.5	510.7	533.1	551.4	556.3	564.6	562.1	576.2	620.7	617.7	595.1	554.8	575.9	565.4	581.4
Choluteca	497.3	509.2	530.6	546.6	548.8	554.2	549.9	562.4	640.1	601.3	572.8	539.7	560.3	550.1	565.6
Yoro	532.3	536.0	552.4	565.8	565.6	569.4	563.1	574.1	684.5	610.7	586.5	533.8	554.2	544.1	559.4
Intibucá	531.7	540.1	559.8	574.7	574.2	576.1	567.3	575.2	628.6	604.7	577.0	529.2	549.4	539.4	554.6
Lempira	500.2	510.1	531.1	548.0	550.7	554.9	547.3	556.0	584.8	586.2	559.9	514.4	533.9	524.3	539.0
Comayagua	554.8	558.5	578.4	597.6	601.9	610.9	609.5	625.7	676.8	674.6	620.7	498.1	517.0	507.7	521.9
Pais	587.5	594.5	614.0	629.2	629.4	634.5	628.3	641.1	668.5	682.3	666.0	601.6	624.7	613.2	630.6

CUADRO B.10

Estimación de los años de esperanza de vida por departamento, 1988-2002															
Departamentos	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Olancho	66.2	66.6	67.0	67.4	67.7	68.1	68.5	68.8	69.2	69.5	69.4	70.1	70.5	70.8	71.1
Francisco Morazán	68.4	68.5	68.7	68.9	69.0	69.2	69.3	69.5	69.7	69.8	69.7	70.0	70.2	70.3	70.5
Comayagua	67.5	67.7	67.9	68.1	68.3	68.5	68.7	68.9	69.1	69.3	69.2	69.5	69.7	69.9	70.1
La Paz	63.8	64.2	64.6	65.0	65.4	65.8	66.2	66.5	66.9	67.3	67.2	67.9	68.3	68.6	69.0
Cortés	66.1	66.3	66.5	66.6	66.8	67.0	67.1	67.3	67.5	67.6	67.5	67.9	68.0	68.2	68.3
Intibucá	63.4	63.8	64.2	64.6	65.0	65.4	65.8	66.2	66.6	67.0	66.9	67.6	68.0	68.4	68.7
Santa Bárbara	62.9	63.3	63.7	64.1	64.5	64.9	65.3	65.7	66.1	66.4	66.3	67.1	67.4	67.8	68.2
Ocatepeque	61.8	62.3	62.8	63.2	63.7	64.2	64.7	65.1	65.6	66.0	65.9	66.8	67.3	67.7	68.1
Atlántida	65.8	65.9	66.0	66.1	66.2	66.3	66.4	66.5	66.6	66.7	66.6	66.8	66.8	66.9	67.0
Copán	61.7	62.2	62.7	63.1	63.6	64.1	64.5	65.0	65.4	65.9	65.8	66.7	67.1	67.5	67.9
El Paraiso	62.1	62.5	63.0	63.4	63.8	64.2	64.7	65.1	65.5	65.9	65.8	66.6	67.0	67.3	67.7
Choluteca	63.0	63.4	63.7	64.0	64.3	64.7	65.0	65.3	65.6	65.9	65.8	66.4	66.7	67.0	67.3
Lempira	60.6	61.1	61.6	62.1	62.7	63.2	63.7	64.2	64.7	65.2	65.1	66.0	66.5	67.0	67.4
Yoro	63.3	63.5	63.8	64.0	64.3	64.5	64.8	65.0	65.3	65.5	65.4	65.9	66.1	66.4	66.6
Valle	62.8	63.0	63.2	63.5	63.7	64.0	64.2	64.4	64.7	64.9	64.8	65.3	65.5	65.7	65.9
Colón	62.1	62.2	62.4	62.6	62.8	63.0	63.1	63.3	63.5	63.7	63.6	63.9	64.1	64.3	64.5
Pais	64.7	65.0	65.3	65.5	65.8	66.1	66.3	66.6	66.9	67.1	67.0	67.5	67.8	68.0	68.3

CUADRO B.11

Estimación de la tasa de alfabetismo por departamento, 1988-2002															
Departamentos	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Francisco Morazán	81.2	81.2	82.1	82.3	82.6	82.9	83.1	83.4	83.7	83.9	84.2	84.5	84.7	85.0	84.7
Cortés	74.3	74.7	75.2	75.6	76.0	76.4	76.8	77.2	77.7	78.0	78.4	78.8	79.2	79.6	80.0
Atlántida	74.2	74.1	74.7	75.2	75.7	76.1	76.5	77.0	77.4	77.8	78.3	78.6	79.0	79.4	79.8
Comayagua	70.0	70.4	70.7	71.2	71.7	72.1	72.6	73.1	73.6	74.1	74.5	74.9	75.2	75.8	76.2
Yoro	69.9	70.4	70.6	71.1	71.6	72.2	72.6	73.1	73.5	74.0	74.5	74.9	75.3	75.8	76.2
Colón	68.0	68.5	68.7	69.2	69.7	70.2	70.7	71.2	71.7	72.2	72.6	73.1	73.6	74.1	74.5
Valle	65.3	65.9	66.1	66.7	67.2	67.7	68.2	68.7	69.3	69.8	70.3	70.7	71.2	71.7	72.2
Choluteca	63.5	64.2	64.4	64.9	65.5	66.1	66.6	67.2	67.7	68.3	68.8	69.4	69.9	70.4	71.0
La Paz	64.0	64.6	64.3	64.7	65.1	65.6	66.1	66.5	67.1	67.4	67.9	68.3	68.7	69.2	69.6
El Paraiso	60.5	61.1	61.3	61.8	62.4	63.0	63.6	64.2	64.7	65.3	65.9	66.5	67.0	67.6	68.7
Olancho	59.4	59.2	59.7	60.4	61.1	61.7	62.4	63.0	63.7	64.3	65.0	65.6	66.2	66.9	67.5
Intibucá	59.3	60.0	59.9	60.5	61.1	61.7	62.2	62.8	63.4	64.0	64.5	65.1	65.6	66.2	66.7
Ocatepeque	58.0	58.7	58.8	59.2	59.9	60.4	61.0	61.6	62.2	62.7	63.4	63.9	64.5	65.0	65.6
Santa Bárbara	55.8	56.5	57.2	57.9	58.7	59.4	60.1	60.8	61.5	62.2	62.9	63.6	64.3	65.0	65.7
Copán	52.8	53.4	53.4	54.0	54.7	55.4	56.0	56.7	57.4	58.0	58.7	59.3	60.0	60.7	61.4
Lempira	45.4	46.4	46.7	46.9	47.6	48.4	49.1	49.9	50.6	51.4	52.1	52.8	53.6	54.3	55.1
Pais	68.0	68.5	68.6	68.9	69.4	69.7	70.2	70.6	70.9	71.4	71.7	72.1	72.5	72.9	73.3

CUADRO B.12

Estimación de la tasa de matriculación combinada por departamento, 1988-2002															
Departamentos	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Comayagua	45.8	49.1	54.2	54.5	58.3	62.3	65.5	68.5	71.5	74.3	76.9	79.4	81.6	83.7	85.6
Francisco Morazán	66.8	68.0	67.8	70.2	73.3	72.5	73.6	74.7	75.7	76.7	77.7	78.7	79.6	80.5	81.4
Cortés	62.6	63.1	64.5	59.2	68.2	65.3	65.8	66.3	66.8	67.4	67.9	68.4	68.9	69.4	69.9
Colón	53.5	54.6	56.3	55.1	58.8	58.7	59.7	60.7	61.7	62.7	63.7	64.7	65.7	66.6	67.6
Atlántida	63.8	63.8	65.1	60.5	65.8	63.7	63.7	63.6	63.6	63.6	63.5	63.5	63.5	63.4	63.4
Yoro	52.0	52.6	53.8	52.8	54.4	54.9	55.4	56.0	56.6	57.2	57.7	58.3	58.9	59.5	60.0
Valle	60.3	60.1	57.4	61.5	60.8	59.3	59.0	58.8	58.6	58.4	58.2	58.0	57.8	57.5	57.3
La Paz	49.3	49.9	51.9	50.1	50.8	52.5	53.2	53.8	54.5	55.1	55.8	56.4	57.1	57.7	58.4
Olancho	48.0	48.4	49.5	46.6	51.3	49.9	50.2	50.6	51.0	51.3	51.7	52.1	52.4	52.8	53.2
Choluteca	49.8	49.9	49.6	50.2	51.6	50.5	50.6	50.8	50.9	51.1	51.2	51.4	51.5	51.7	51.8
Santa Bárbara	40.2	41.0	42.2	43.2	41.8	44.4	45.3	46.2	47.1	48.0	48.9	49.8	50.7	51.6	52.5
Intibucá	49.0	49.0	42.8	49.0	50.5	49.0	49.0	49.0	49.0	49.0	49.0	49.0	49.0	49.0	49.0
El Paraiso	49.6	49.3	52.4	45.9	47.5	48.2	48.0	47.7	47.4	47.2	46.9	46.7	46.4	46.1	45.9
Ocatepeque	41.7	42.1	43.3	42.1	43.4	43.7	44.1	44.5	44.9	45.3	45.7	46.1	46.6	47.0	47.4
Lempira	37.0	37.3	32.6	40.3	42.6	38.8	39.2	39.6	40.0	40.4	40.8	41.2	41.6	42.0	42.4
Copán	37.9	38.0	36.6	37.9	40.8	38.4	38.5	38.6	38.7	38.8	38.9	39.0	39.1	39.2	39.3
Pais	53.2	53.9	54.7	54.3	57.1	56.7	57.4	58.1	58.8	59.5	60.1	60.8	61.5	62.2	62.9

## Indicadores Demográficos

CUADRO C.13

## Proyección de población por departamento 1988-2005

Departamentos	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Atlántida	240,977	248,528	256,285	264,311	273,329	283,664	294,742	306,219	318,071
Colón	151,322	156,201	161,255	166,497	171,996	177,928	184,319	191,010	197,971
Comayagua	233,577	241,435	248,161	253,783	259,626	265,403	271,040	276,856	282,831
Copán	222,207	226,970	231,542	235,862	240,392	244,673	248,591	252,664	256,841
Cortés	664,504	683,874	704,229	725,889	749,037	773,118	798,079	824,106	850,721
Choluteca	298,362	302,974	308,177	313,881	319,967	326,691	333,726	341,003	348,541
El Paraiso	257,653	264,120	270,723	277,469	284,305	291,534	299,334	307,427	315,821
Francisco Morazán	823,700	850,425	877,403	902,767	926,948	951,011	974,698	998,548	1,022,491
Gracias a Dios	35,597	36,948	38,336	39,766	41,186	42,587	44,020	45,495	47,000
Intibucá	126,330	129,730	133,120	136,529	140,266	144,403	148,767	153,328	158,041
Islas de la Bahía	22,357	23,264	23,964	24,450	24,956	25,444	25,886	26,315	26,761
La Paz	107,586	110,756	114,387	118,539	122,556	126,042	129,265	132,562	135,891
Lempira	179,740	184,358	188,910	193,358	198,133	203,756	210,017	216,568	223,401
Ocoatepeque	75,295	76,945	78,610	80,308	82,069	83,933	85,878	87,888	89,960
Olancho	286,941	296,173	305,799	315,852	325,963	335,573	345,024	354,885	365,071
Santa Bárbara	282,450	290,176	298,484	304,678	310,525	315,993	321,746	327,758	333,961
Valle	122,151	123,890	125,721	127,650	129,737	132,048	134,483	136,986	139,541
Yoro	336,522	345,957	355,007	363,667	372,820	382,669	393,074	403,879	415,051
Pais	4,467,271	4,592,724	4,720,113	4,845,256	4,973,811	5,106,470	5,242,689	5,383,497	5,528,000

Departamentos	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
Atlántida	330,175	341,627	353,363	366,176	379,259	392,604	406,197	420,026	434,081
Colón	205,214	211,554	218,025	225,785	233,740	241,951	250,469	259,221	268,201
Comayagua	289,030	294,880	300,826	307,385	314,028	320,751	327,589	334,548	341,571
Copán	261,134	265,549	270,080	274,759	279,599	284,611	289,804	295,172	300,691
Cortés	877,969	904,665	931,604	959,746	988,230	1,017,032	1,046,084	1,075,327	1,104,721
Choluteca	356,382	364,222	372,366	381,104	390,137	399,455	409,038	418,867	428,921
El Paraiso	324,549	333,374	342,516	352,202	362,196	372,486	383,056	393,889	404,971
Francisco Morazán	1,046,489	1,070,531	1,094,625	1,118,721	1,142,795	1,166,854	1,190,903	1,214,936	1,238,941
Gracias a Dios	48,535	49,627	50,730	52,321	53,948	55,617	57,327	59,079	60,870
Intibuca	162,944	168,036	173,341	178,865	184,604	190,563	196,749	203,159	209,781
Islas de la Bahía	27,186	27,257	27,327	27,713	28,097	28,481	28,864	29,244	29,621
La Paz	139,313	142,823	146,421	150,110	153,893	157,777	161,764	165,855	170,041
Lempira	230,520	237,939	245,660	253,689	262,035	270,707	279,710	289,048	298,711
Ocoatepeque	92,115	94,288	96,517	98,846	101,237	103,692	106,211	108,795	111,441
Olancho	375,615	386,316	397,388	409,078	421,144	433,577	446,354	459,483	472,981
Santa Bárbara	340,403	345,254	350,226	357,169	364,390	371,834	379,487	387,330	395,341
Valle	142,188	144,914	147,755	150,695	153,726	156,846	160,054	163,342	166,701
Yoro	426,459	437,943	449,798	462,168	474,846	487,818	501,059	514,557	528,301
Pais	5,676,220	5,820,799	5,968,568	6,126,532	6,287,904	6,452,656	6,620,719	6,791,878	6,965,941

CUADRO C.14

Proyección de población total por sexo según quinquenios de edad, 1988-2002

Edades	1988			1989			1990			1991		
	Hombre	Mujer	Total	Hombre	Mujer	Total	Hombre	Mujer	Total	Hombre	Mujer	Total
0- 4	386,860	372,083	758,943	393,461	378,120	771,581	401,336	385,243	786,579	409,781	393,207	802,988
5- 9	353,220	339,871	693,091	359,752	346,482	706,234	364,816	351,401	716,217	368,645	355,203	723,848
10-14	302,395	288,798	591,193	312,083	298,028	610,111	322,119	307,744	629,863	331,699	317,462	649,161
15-19	252,158	244,403	496,561	262,061	252,220	514,281	271,211	259,449	530,660	279,446	266,473	545,919
20-24	192,492	195,945	388,437	201,732	203,127	404,859	212,301	210,921	423,222	222,813	219,056	441,869
25-29	155,733	162,277	318,010	160,475	166,694	327,169	165,394	170,956	336,350	170,064	175,312	345,376
30-34	127,078	134,032	261,110	131,235	138,307	269,542	135,594	142,533	278,127	139,663	146,651	286,314
35-39	103,757	109,683	213,440	107,445	113,850	221,295	111,056	117,748	228,804	114,423	121,465	235,888
40-44	82,002	84,967	166,969	85,186	88,691	173,877	88,686	92,826	181,512	92,203	97,188	189,391
45-49	67,587	69,792	137,379	69,370	71,646	141,016	71,266	73,614	144,880	73,216	75,812	149,028
50-54	56,995	59,188	116,183	58,304	60,613	118,917	59,621	61,992	121,613	60,872	63,367	124,239
55-59	46,742	48,450	95,192	48,017	49,987	98,004	49,306	51,527	100,833	50,544	53,045	103,589
60-64	36,913	38,112	75,025	37,934	39,350	77,284	39,001	40,668	79,669	40,086	42,027	82,113
65-69	28,243	29,025	57,268	28,965	29,945	58,910	29,674	30,865	60,539	30,367	31,804	62,171
70-74	19,670	20,137	39,807	20,261	20,851	41,112	20,898	21,643	42,541	21,556	22,492	44,048
75-79	12,739	13,183	25,922	13,020	13,490	26,510	13,307	13,829	27,136	13,627	14,226	27,853
80+	15,729	17,012	32,741	15,395	16,627	32,022	15,176	16,392	31,568	15,043	16,418	31,461
Pais	2,240,313	2,226,958	4,467,271	2,304,696	2,288,028	4,592,724	2,370,762	2,349,351	4,720,113	2,434,048	2,411,208	4,845,256

Edades	1992			1993			1994			1995		
	Hombre	Mujer	Total	Hombre	Mujer	Total	Hombre	Mujer	Total	Hombre	Mujer	Total
0- 4	418,421	401,661	820,082	426,384	409,458	835,842	434,508	417,482	851,990	442,892	425,765	868,657
5- 9	372,462	358,978	731,440	377,949	364,233	742,182	384,518	370,439	754,957	392,435	377,873	770,308
10-14	340,548	326,731	667,279	348,307	334,925	683,232	354,685	341,630	696,315	359,578	346,780	706,358
15-19	287,756	274,137	561,893	296,675	282,651	579,326	306,120	291,974	598,094	316,012	301,954	617,966
20-24	233,252	227,499	460,751	243,297	235,796	479,093	252,606	243,625	496,231	261,366	251,162	512,528
25-29	175,571	180,479	356,050	182,409	186,548	368,957	190,795	193,603	384,398	200,519	201,613	402,132
30-34	143,649	150,845	294,494	147,650	155,063	302,713	151,638	159,250	310,888	155,769	163,583	319,352
35-39	117,775	125,295	243,070	121,252	129,272	250,524	124,892	133,376	258,268	128,755	137,577	266,332
40-44	95,690	101,590	197,280	99,087	105,849	204,936	102,363	109,862	212,225	105,582	113,719	219,301
45-49	75,421	78,444	153,865	77,927	81,556	159,483	80,765	85,181	165,946	83,951	89,251	173,202
50-54	62,162	64,861	127,023	63,590	66,504	130,094	65,120	68,291	133,411	66,782	70,259	137,041
55-59	51,745	54,527	106,272	52,890	55,952	108,842	54,011	57,325	111,336	55,139	58,710	113,849
60-64	41,178	43,457	84,635	42,277	44,904	87,181	43,392	46,399	89,791	44,533	47,910	92,443
65-69	31,106	32,810	63,916	31,915	33,927	65,842	32,797	35,124	67,921	33,715	36,387	70,102
70-74	22,205	23,358	45,563	22,836	24,217	47,053	23,435	25,067	48,502	24,039	25,941	49,980
75-79	13,992	14,704	28,696	14,405	15,265	29,670	14,870	15,901	30,771	15,377	16,584	31,961
80+	14,979	16,523	31,502	14,958	16,542	31,500	14,999	16,646	31,645	15,128	16,857	31,985
Pais	2,497,912	2,475,899	4,973,811	2,563,808	2,542,662	5,106,470	2,631,514	2,611,175	5,242,689	2,701,572	2,681,925	5,383,497

Edades	1996			1997			1998			1999		
	Hombre	Mujer	Total	Hombre	Mujer	Total	Hombre	Mujer	Total	Hombre	Mujer	Total
0- 4	451,952	434,542	886,494	461,676	443,811	905,487	471,083	452,772	923,855	480,702	461,982	942,684
5- 9	401,083	386,163	787,246	409,925	394,769	804,694	417,583	402,242	819,825	425,483	410,013	835,496
10-14	363,554	350,858	714,412	367,556	354,794	722,350	372,681	359,690	732,371	378,850	365,494	744,344
15-19	325,760	311,978	637,738	334,787	321,376	656,163	342,228	329,203	671,431	348,225	335,492	683,717
20-24	269,807	258,609	528,416	278,383	268,398	546,781	287,101	274,532	561,633	296,237	283,406	579,643
25-29	211,038	210,151	421,189	221,657	218,699	440,356	231,516	226,604	458,120	240,541	233,996	474,537
30-34	160,390	168,249	328,639	166,025	173,502	339,527	172,704	179,267	351,971	180,818	185,960	366,778
35-39	132,698	141,795	274,493	136,658	146,001	282,659	140,476	149,992	290,468	144,266	153,932	298,198
40-44	108,812	117,479	226,291	112,091	121,309	233,400	115,391	125,102	240,493	118,803	129,040	247,843
45-49	87,303	93,611	180,914	90,669	97,970	188,639	93,860	102,067	195,927	96,904	105,928	202,832
50-54	68,617	72,485	141,102	70,746	75,112	145,858	73,081	78,105	151,186	75,713	81,608	157,321
55-59	56,307	60,115	116,422	57,535	61,616	119,151	58,833	63,189	122,022	60,217	64,891	125,108
60-64	45,658	49,427	95,085	46,773	50,880	97,653	47,788	52,241	100,029	48,785	53,548	102,333
65-69	34,691	37,699	72,390	35,671	39,079	74,750	36,624	40,424	77,048	37,585	41,822	79,407
70-74	24,642	26,829	51,471	25,291	27,792	53,083	25,965	28,807	54,772	26,703	29,886	56,589
75-79	15,909	17,337	33,246	16,441	18,087	34,528	16,935	18,819	35,754	17,401	19,549	36,950
80+	15,323	17,161	32,484	15,586	17,555	33,141	15,879	18,015	33,894	16,229	18,559	34,788
Pais	2,773,544	2,754,488	5,528,032	2,847,470	2,828,750	5,676,220	2,919,728	2,901,071	5,820,799	2,993,462	2,975,106	5,968,568

Edades	2000			2001			2002		
	Hombre	Mujer	Total	Hombre	Mujer	Total	Hombre	Mujer	Total
0- 4	490,918	471,781	962,699	501,138	481,553	982,691	511,494	491,490	1,002,984
5- 9	434,087	418,452	852,539	443,263	427,282	870,545	452,832	436,342	889,174
10-14	386,775	372,922	759,697	395,435	381,210	776,645	404,294	389,823	794,117
15-19	353,114	340,592	693,706	357,099	344,655	701,754	361,108	348,609	709,717
20-24	306,066	293,232	599,298	315,758	303,146	618,904	324,715	312,480	637,195
25-29	249,176	241,300	490,476	257,503	248,560	506,063	265,968	256,229	522,197
30-34	190,306	193,740	384,046	200,573	202,041	402,614	210,918	210,404	421,322
35-39	148,271	158,167	306,438	152,753	162,716	315,469	158,185	167,838	326,023
40-44	122,493	133,190	255,683	126,274	137,344	263,618	130,084	141,480	271,564
45-49	99,951	109,769	209,720	103,017	113,491	216,508	106,159	117,261	223,420
50-54	78,712	85,617	164,329	81,882	89,914	171,796	85,086	94,174	179,260
55-59	61,776	66,842	128,618	63,496	69,032	132,528	65,498	71,616	137,114
60-64	49,817	54,911	104,728	50,899	56,307	107,206	52,026	57,777	109,803
65-69	38,613	43,272	81,885	39,621	44,724	84,345	40,627	46,131	86,758
70-74	27,500	31,055	58,555	28,349	32,265	60,614	29,196	33,542	62,738
75-79	17,905	20,328	38,233	18,396	21,112	39,508	18,927	21,964	40,891
80+	16,663	19,219	35,882	17,150	19,946	37,096	17,670	20,709	38,379
Pais	3,072,143	3,054,389	6,126,532	3,152,606	3,135,298	6,287,904	3,234,787	3,217,869	6,452,656

CUADRO C.15

Estimación de la emigración por departamento de origen, 1988-1998											
	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Atlántida	420	420	557	541	408	429	373	380	390	390	390
Colón	266	266	353	343	259	272	237	241	247	247	247
Comayagua	423	423	561	546	412	432	376	383	393	393	393
Copán	387	387	514	499	377	396	345	350	360	360	360
Cortés	1,132	1,132	1,501	1,459	1,101	1,156	1,007	1,024	1,051	1,051	1,051
Choluteca	517	517	686	667	503	528	460	468	480	480	480
El Paraíso	450	450	597	581	438	460	401	407	418	418	418
Francisco Morazán	1,375	1,375	1,824	1,773	1,338	1,405	1,223	1,244	1,277	1,277	1,277
Gracias a Dios	60	60	79	77	58	61	53	54	55	55	55
Intibucá	222	222	295	287	216	227	198	201	206	206	206
Islas de Bahía	39	39	52	50	38	40	35	35	36	36	36
La Paz	184	184	245	238	179	188	164	167	171	171	171
Lempira	317	317	420	408	308	324	282	287	294	294	294
Ocotepeque	131	131	174	169	127	134	116	118	122	122	122
Olancho	507	507	672	653	493	518	451	458	471	471	471
Santa Barbara	508	508	674	655	494	519	452	460	472	472	472
Valle	209	209	278	270	204	214	186	189	194	194	194
Yoro	589	589	782	760	573	602	524	533	547	547	547
Pais	7,739	7,739	10,262	9,976	7,526	7,903	6,883	6,998	7,185	7,185	7,185
	Mujeres										
	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Atlántida	414	414	548	533	402	422	368	374	384	384	384
Colón	257	257	341	332	250	263	229	233	239	239	239
Comayagua	416	416	552	537	405	425	370	377	387	387	387
Copán	381	381	505	491	371	389	339	345	354	354	354
Cortés	1166	1166	1546	1503	1134	1191	1037	1054	1083	1083	1083
Choluteca	514	514	682	663	500	525	458	465	478	478	478
El Paraíso	439	439	582	565	427	448	390	397	407	407	407
Francisco Morazán	1473	1473	1954	1899	1433	1504	1310	1332	1368	1368	1368
Gracias a Dios	63	63	84	82	62	65	56	57	59	59	59
Intibuca	215	215	285	277	209	219	191	194	199	199	199
Islas de Bahía	38	38	51	50	37	39	34	35	36	36	36
La Paz	188	188	249	242	182	192	167	170	174	174	174
Lempira	304	304	403	392	296	310	270	275	282	282	282
Ocotepeque	129	129	172	167	126	132	115	117	120	120	120
Olancho	485	485	644	626	472	496	432	439	451	451	451
Sta. Barbara	468	468	621	604	455	478	416	423	435	435	435
Valle	213	213	282	275	207	218	189	193	198	198	198
Yoro	574	574	761	740	558	586	511	519	533	533	533
Pais	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0

Fuente: Elaboración propia con base en datos de emigración internacional, según datos de IMILA y Encuesta de Hogares de Pr  
Nota: Todas las cifras son negativas

Estimación del número de muertes provocadas por el sida por sexo según departamento, 1988-2002

Defunciones sin ajustar a los totales estimados por la Secretaría de Salud (ambos sexos)

Extrapolados con mínimos cuadrados l  
recta

	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Atlántida	16	19	60	35	34	88	75	90	57	146	215	166	181	196	211
Colón	2	11	11	10	9	37	25	31	19	24	161	82	90	98	107
Comayagua	8	10	45	41	26	57	71	64	63	39	11	55	57	60	62
Copán	8	21	30	40	40	42	53	33	16	6	5	20	19	18	17
Cortés	112	177	348	305	436	601	351	415	335	360	506	511	537	562	588
Choluteca	2	8	16	16	23	24	49	72	58	63	25	65	70	76	81
El Paraiso	2	7	10	6	13	19	25	30	34	28	9	30	33	35	37
Francisco Morazán	35	35	126	86	144	197	314	311	313	332	222	372	403	433	463
Gracias a Dios			1	2	3	3	2	1	2		3	2	3	3	3
Intibucá	1		4	2	4	5	2	4	10	10		7	7	8	8
Islas de la Bahía	1		4	1	2	1	11	8	1	17	10	12	13	14	15
La Paz		2	6	5	9	4	3	13	18	13	3	13	14	15	16
Lempira	4	8	7	10	7	9	14	7	6	5	4	7	6	6	6
Ocatepeque	1	3	6	4	11	2	13	5	5		2	4	4	4	4
Olancho	1	3	4	11	16	7	5	6	23	10	12	15	16	18	19
Santa Bárbara	7	8	17	9	32	29	15	27	21	28	36	35	37	39	42
Valle	1	1	5	13	15	19	21	39	33	45	13	39	43	46	50
Yoro	11	13	38	38	37	48	72	65	68	132	131	128	139	151	162
Pais	212	326	738	634	861	1,192	1,121	1,221	1,082	1,258	1,368	1,563	1,672	1,781	1,890

Ajuste de los departamentos a los totales ajustados (estimados por la Secretaría de Salud)

Hombres

	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Atlántida	39	45	140	86	85	213	174	207	133	316	419	343	360	376	392
Colón	5	26	26	25	23	89	58	71	44	52	314	169	180	190	199
Comayagua	19	24	105	101	65	138	164	147	147	84	21	113	114	115	116
Copán	19	49	70	99	100	101	123	76	37	13	10	42	38	35	32
Cortés	270	416	809	753	1,093	1,452	813	953	781	779	986	1,060	1,071	1,082	1,094
Choluteca	5	19	37	40	58	58	114	165	135	136	49	135	141	146	151
El Paraiso	5	16	23	15	33	46	58	69	79	61	18	63	65	67	69
Francisco Morazán	85	82	293	212	361	476	727	714	730	718	433	772	803	833	861
Gracias a Dios	-	-	2	5	8	7	5	2	5	-	6	5	5	5	5
Intibucá	2	-	9	5	10	12	5	9	23	22	-	14	15	15	15
Islas de la Bahía	2	-	9	2	5	2	25	18	2	37	19	25	26	28	29
La Paz	-	5	14	12	23	10	7	30	42	28	6	26	27	28	29
Lempira	10	19	16	25	18	22	32	16	14	11	8	14	13	12	12
Ocatepeque	2	7	14	10	28	5	30	11	12	-	4	9	9	8	8
Olancho	2	7	9	27	40	17	12	14	54	22	23	32	33	34	35
Santa Bárbara	17	19	40	22	80	70	35	62	49	61	70	72	74	76	78
Valle	2	2	12	32	38	46	49	90	77	97	25	81	85	89	92
Yoro	27	31	88	94	93	116	167	149	159	286	255	265	278	290	302
Pais	512	766	1,716	1,565	2,158	2,880	2,597	2,803	2,523	2,722	2,667	3,242	3,337	3,429	3,519

Mujeres

	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Atlántida	20	25	82	43	40	114	103	125	78	223	378	215	229	244	259
Colón	3	15	15	12	11	48	34	43	26	37	283	106	114	123	132
Comayagua	10	13	61	50	31	74	98	89	86	60	19	71	73	74	76
Copán	10	28	41	49	47	54	73	46	22	9	9	26	24	23	21
Cortés	142	236	474	374	513	778	482	576	457	550	890	662	682	702	723
Choluteca	3	11	22	20	27	31	67	100	79	96	44	84	90	95	100
El Paraiso	3	9	14	7	15	25	34	42	46	43	16	39	41	44	46
Francisco Morazán	44	47	172	105	169	255	431	432	427	507	390	482	511	540	569
Gracias a Dios			1	2	4	4	3	1	3		5	3	3	3	3
Intibucá	1		5	2	5	6	3	6	14	15		9	9	10	10
Islas de la Bahía	1		5	1	2	1	15	11	1	26	18	16	17	18	19
La Paz		3	8	6	11	5	4	18	25	20	5	16	17	18	19
Lempira	5	11	10	12	8	12	19	10	8	8	7	9	8	8	8
Ocatepeque	1	4	8	5	13	3	18	7	7		4	6	6	5	5
Olancho	1	4	5	13	19	9	7	8	31	15	21	20	21	22	23
Santa Bárbara	9	11	23	11	38	38	21	37	29	43	63	45	47	49	51
Valle	1	1	7	16	18	25	29	54	45	69	23	51	54	58	61
Yoro	14	17	52	47	44	62	99	90	93	202	230	166	177	188	199
Pais	269	435	1,006	777	1,013	1,543	1,540	1,694	1,477	1,923	2,405	2,025	2,124	2,225	2,326

Nota: Las defunciones registradas se ajustan a los totales estimados por la Secretaría de Salud, se separan por sexo de acuerdo al registro de defunciones y se extrapolan desde 1998 a 2005, utilizando la tendencia estimada por mínimos cuadrados con una línea recta.



CUADRO C.17

Esperanza de vida al nacer con efecto sida y Mitch por departamento y total del país, 1988-2005																	
Departamentos	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	Ganancia años de vida 1988-1998	1999	2000	2001	2002	Ganancia años de vida 1988-2002
Atlántida	65.8	65.9	66.0	66.1	66.2	66.3	66.4	66.5	66.6	66.7	66.6	0.7	66.8	66.8	66.9	67.0	1.2
Colón	62.1	62.2	62.4	62.6	62.8	63.0	63.1	63.3	63.5	63.7	63.6	1.5	63.9	64.1	64.3	64.5	2.4
Comayagua	67.5	67.7	67.9	68.1	68.3	68.5	68.7	68.9	69.1	69.3	69.2	1.6	69.5	69.7	69.9	70.1	2.5
Copán	61.7	62.2	62.7	63.1	63.6	64.1	64.5	65.0	65.4	65.9	65.8	4.1	66.7	67.1	67.5	67.9	6.2
Cortés	66.1	66.3	66.5	66.6	66.8	67.0	67.1	67.3	67.5	67.6	67.5	1.4	67.9	68.0	68.2	68.3	2.2
Choluteca	63.0	63.4	63.7	64.0	64.3	64.7	65.0	65.3	65.6	65.9	65.8	2.8	66.4	66.7	67.0	67.3	4.3
El Paraíso	62.1	62.5	63.0	63.4	63.8	64.2	64.7	65.1	65.5	65.9	65.8	3.7	66.6	67.0	67.3	67.7	5.6
Francisco Morazán	68.4	68.5	68.7	68.9	69.0	69.2	69.3	69.5	69.7	69.8	69.7	1.3	70.0	70.2	70.3	70.5	2.1
Gracias a Dios	68.5	68.8	69.1	69.3	69.6	69.9	70.2	70.4	70.7	71.0	70.9	2.4	71.4	71.6	71.9	72.1	3.6
Intibucá	63.4	63.8	64.2	64.6	65.0	65.4	65.8	66.2	66.6	67.0	66.9	3.5	67.6	68.0	68.4	68.7	5.3
Islas de la Bahía	64.4	64.5	64.6	64.6	64.7	64.8	64.8	64.9	65.0	65.0	64.9	0.5	65.1	65.1	65.2	65.3	0.8
La Paz	63.8	64.2	64.6	65.0	65.4	65.8	66.2	66.5	66.9	67.3	67.2	3.4	67.9	68.3	68.6	69.0	5.1
Lempira	60.6	61.1	61.6	62.1	62.7	63.2	63.7	64.2	64.7	65.2	65.1	4.5	66.0	66.5	67.0	67.4	6.9
Ocotepeque	61.8	62.3	62.8	63.2	63.7	64.2	64.7	65.1	65.6	66.0	65.9	4.2	66.8	67.3	67.7	68.1	6.3
Olancho	66.2	66.6	67.0	67.4	67.7	68.1	68.5	68.8	69.2	69.5	69.4	3.2	70.1	70.5	70.8	71.1	4.9
Santa Bárbara	62.9	63.3	63.7	64.1	64.5	64.9	65.3	65.7	66.1	66.4	66.3	3.4	67.1	67.4	67.8	68.2	5.3
Valle	62.8	63.0	63.2	63.5	63.7	64.0	64.2	64.4	64.7	64.9	64.8	2.0	65.3	65.5	65.7	65.9	3.2
Yoro	63.3	63.5	63.8	64.0	64.3	64.5	64.8	65.0	65.3	65.5	65.4	2.1	65.9	66.1	66.4	66.6	3.3
País	64.7	65.0	65.3	65.5	65.8	66.1	66.3	66.6	66.9	67.1	67.0	2.3	67.5	67.8	68.0	68.3	3.5

Fuente: Elaboración propia en base a CELADE/EDEN 1983; DGEC. Censo de Población y Vivienda 1988. FNUAP/SECLAN y Dirección de Población 1996. M.S.P/CD/Atlántida/ENESF 1995/96; Secretaría de Salud/Bureau of Census, USA, Estadísticas de SIDA, 1998 y Ministerio de Gobernación Informe sobre muertes desaparecidos y damnificados del huracán M

## Indicadores Económicos

# El impacto humano de un huracán

## Tejiendo redes para la seguridad humana

El Desarrollo Humano Sostenible es el proceso de ampliación de la gama de oportunidades de que dispone la gente. Es un paradigma que procura, críticamente, llamar la atención acerca de la distancia conceptual y de propósitos que existe entre el mero crecimiento económico y el bienestar real de las personas.

Esta distancia no sólo obedece a una cuestión de orden puramente semántico, sino que en su más profunda acepción, los conceptos que la constituyen hacen referencia a aspectos sustantivos: con desarrollo se alude a procesos de incremento real e integral del bienestar de todas las personas; con la idea de humano, se pretende situar a toda persona como un sujeto de derechos, y en tanto tal, como protagonista y legítimo receptor de los frutos que el desarrollo posibilita; con sostenible, se alude a que la provisión de condiciones de bienestar que las transformaciones y adelantos proporcionan a las actuales generaciones, no signifique hipotecar el futuro de las generaciones venideras.

El informe sobre desarrollo humano 1999 constituye una especie de corte evaluativo sobre la situación de la sociedad hondureña un año después de la tragedia del huracán Mitch. Con ese propósito, se ocupa de señalar las consecuencias de esta catástrofe en el desarrollo humano, registra los antecedentes históricos y demográficos de la vulnerabilidad social, observa en los aspectos objetivos y subjetivos de la seguridad, en su acepción moderna, analiza los efectos del sida en la población, examina los problemas de la vivienda, la educación, el empleo, estudia las posibles consecuencias de la condonación y la renegociación de la deuda externa y, finalmente, se detiene en la dramática situación de la niñez y la juventud y en la búsqueda de los senderos que permitan la transformación de los retos en oportunidades de participación.

El informe destaca el hecho de que, pese a la tragedia, en el seno de la sociedad hondureña existen inmensas potencialidades de participación, de solidaridad. Esto, junto con la prevención de los riesgos y el diseño de un modelo de ordenamiento integral de recursos nacionales, permitirían crear condiciones para crear alianzas de todos los actores de la vida social productiva y del Estado con el fin de llevar adelante las tareas del desarrollo humano sostenible.

Se presenta, a continuación, un resumen del contenido de cada uno de los capítulos del Informe.

### Capítulo 1

#### La tendencia del desarrollo humano a partir del desastre

Este capítulo constata que, a pesar de los avances, en la última década, en el nivel de desarrollo, subsisten fuertes desequilibrios culturales, socioeconómicos y espaciales que promueven la exclusión de importantes sectores de población, y, por lo tanto, la vulnerabilidad social frente a fenómenos naturales. El huracán Mitch causó no sólo una importante pérdida de vidas, sino un enorme daño en el sistema productivo, en la infraestructura social y de servicios, con lo cual produjo una baja sensible en los indicadores de desarrollo humano, en particular en el ingreso per cápita.

Este capítulo presenta el Índice de Desarrollo Humano (IDH), desagregado por departamentos, con el objetivo de medir el impacto del huracán y mostrar, de manera preliminar, sus efectos en la calidad de vida de la población hondureña, estableciendo algunas hipótesis sobre su proyección. También se describe el estado de la igualdad de oportunidades según sexo, a partir de los índices de género y las diferencias de empleo e ingresos.

La disminución del índice de desarrollo humano (IDH) afectó a un 16.65% de la población, sin embargo, al analizar en forma desagregada las variables que componen el IDH, encontramos que el ingreso per cápita mostró ser la dimensión más sensible, con mayor efecto negativo inmediato, debido a que las pérdidas en la infraestructura económica y social redujeron drásticamente la calidad de vida del 80% de la población y cuya recuperación es la que presenta mayores dificultades debido a la inestabilidad histórica del crecimiento económico.

Aunque, aparentemente, los indicadores de salud y educación del índice no muestran, en el inmediato, dado que son variables de stock, los daños directos e indirectos sufridos, se debe prevenir su efecto negativo en el mediano plazo porque presentan una alta vulnerabilidad que necesita políticas destinadas a frenar el abandono escolar, el trabajo infantil y el aumento de la desnutrición y la

mortalidad, para mantener y mejorar los logros en salud y educación.

Al desagregar los índices por departamentos se aprecia (gráfico 1) que la dimensión salud (esperanza de vida al nacer) es la más consolidada ya que la mayoría de los departamentos presenta una parecida situación positiva. Los indicadores de educación aparecen con mayor poder de discriminación, sobre todo respecto a la tasa de matriculación combinada (avances en cobertura primaria y secundaria), ya que permiten apreciar la distancia en los logros departamentales, situación que no refleja la esperanza de vida al nacer, más similar entre departamentos.

Por su parte, el ingreso, la variable de menor logro del IDH, también presenta una baja capacidad para diferenciar niveles de logro ya que los departamentos reflejan una situación similar en sus privaciones. El bajo logro en la variable ingresos y su distribución, de las más inequitativas en el continente, constituyen el principal freno al desarrollo del país.

En el cuadro 1 se puede observar que los cinco departamentos con menor IDH necesitan intervenciones diferenciadas para mejorar sus niveles de desarrollo humano, ya que al desagregar el índice según dimensiones, muestran retrasos diferentes. Así, vemos que en Comayagua la variable ingreso es la que presenta el mayor atraso, mientras Colón necesita mejorar la salud y Lempira la educación.

El ejercicio de proyección del IDH permite ver una apreciable desigualdad en los indicadores por departamentos en 1998 y 1999 y la posibilidad de una recuperación sostenida hacia el 2002, con cifras cercanas a las de los niveles anteriores al huracán, siempre que cuente con un esfuerzo sostenido de inversión.

Digno de mención es el hecho de que los departamentos que poseían indicadores más elevados (los más afectados) presentan la mayor reducción del IDH a 1999, en cambio en los departamentos de menor IDH hay una caída menor y un alza hacia el 2002 basada en el supuesto de una correcta localización de las inversiones.

El hecho de que el descenso de los índices se haya verificado en las zonas de mayor desarrollo produjo una nivelación por abajo, lo cual expresa un retroceso en el nivel de desarrollo medio. Sin embargo, el informe sitúa la recuperación de los índices para el año 2000, basado en el esperado dinamismo de la reconstrucción y el repunte de las áreas más afectadas. Es de esperar en las zonas rurales más deprimidas, un aumento de las actividades terciarias, el deterioro de la actividad agrícola y el incremento de la emigración.

El hecho que Honduras se encuentra dentro del grupo regional con el más bajo gasto social per cápita en esta década, debe mover a acciones que reflejen una voluntad política capaz de revertir el enorme riesgo que puede significar mantener esta situación.

La relación entre inversión pública y escolaridad muestra una asociación positiva pero no lineal; en cambio, en salud la relación entre inversión y desnutrición infantil no es directa y fuerte. De todos maneras, puede observarse que a parecidas inversiones en salud y educación corresponden distintos resultados, lo cual obliga a pensar en el uso de tecnologías, metodologías y pedagogías focalizadas para promover la utilización óptima de los recursos y estimular las vocaciones locales.

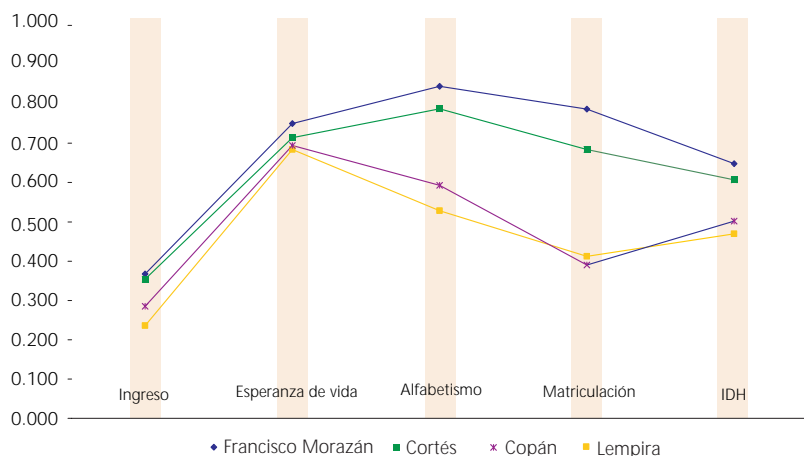
El documento llama la atención sobre la necesidad urgente de entender las dinámicas de las disparidades departamentales y de sus implicaciones en los niveles de pobreza, y destaca la necesidad de conducir la gestión del desarrollo a partir de las unidades territoriales. Evidencia, además, que en las diferencias se encuentran los factores que permitirán la dinamización de las capacidades locales, lo cual obliga a pensar en la necesidad de un desarrollo del recurso humano y de las potencialidades productivas locales.

Asimismo, la descentralización y el fortalecimiento municipal, permitiría que la célula básica de la nación y del Estado, el nivel local municipal, atienda cotidianamente las cuestiones básicas del desarrollo político, social, productivo y facilite la participación comunal en los proyectos nacionales de desarrollo humano.

El fortalecimiento del municipio es el pilar básico de un modelo de desarrollo dirigido a remover los desequilibrios que sustentan la inseguridad de la población frente a la naturaleza y frente a los problemas económicos y sociales. La transferencia de recursos desde el gobierno es una factor fundamental para que el municipio desempeñe a cabalidad esa función.

GRAFICO 1

Distribución del IDH y sus componentes según los departamentos con el más alto y más bajo índice de desarrollo humano



Fuente: Elaboración propia con base en CEPAL, evaluación de los daños ocasionados por el huracán Mitch, 1999; Censo de Población y Vivienda, 1988; Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples, 1990-1999.

CUADRO 1

**Primeros y últimos cinco departamentos según el IDH por cada uno de sus componentes, 1999**

Indice	Primeros cinco departamentos	Ultimos cinco departamentos
Ingreso	Francisco Morazán	Comayagua
	Cortés	Lempira
	Olancho	Intibucá
	Atlántida	Yoro
	La Paz	Choluteca
	Total población	2,860,019
Salud	Olancho	Colón
	Francisco Morazán	Valle
	Comayagua	Yoro
	La Paz	Lempira
	Cortés	Choluteca
	Total población	2,876,316
Educación	Francisco Morazán	Lempira
	Comayagua	Copán
	Cortés	Ocotepeque
	Atlántida	Santa Bárbara
	Colón	Intibucá
	Total población	2,864,248
IDH	Francisco Morazán	Lempira
	Cortés	Copán
	Atlántida	Ocotepeque
	Comayagua	Intibucá
	Olancho	Santa Bárbara
	Total población	3,057,928

*Fuente:* Elaboración propia con base en estimaciones de la CEPAL; Banco Central de Honduras y DGEC. Encuesta Permanente de Hogares de Propósitos Múltiples, 1998

El fortalecimiento municipal implica la retención local de capital humano y la formación de cuadros para la planificación y el desarrollo. Las políticas de crecimiento productivo local deberán estar ligadas a las de ampliación de la participación de la comunidad y a la ampliación y mejoramiento de los servicios públicos. Una sana política municipalista debe estar ligada a los objetivos del desarrollo humano nacional.

La fortaleza y capacidad de respuesta de las mujeres durante y después del desastre ha llevado a preguntarse cuánto ha contribuido la falta de igualdad de género a fomentar la vulnerabilidad social.

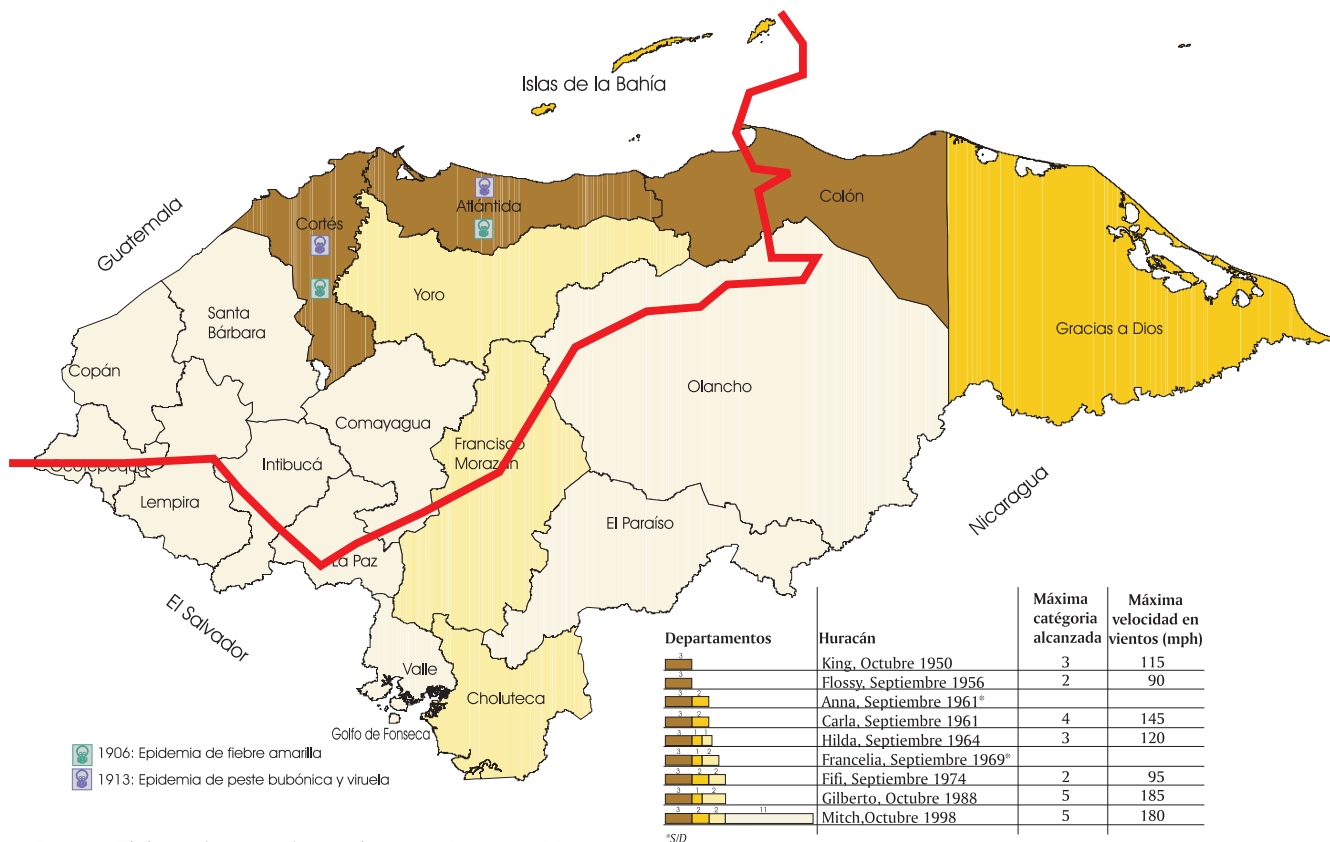
Se resalta que la mujer no ha estado integrada completamente a los procesos de definición de las estrategias de desarrollo, este mismo fenómeno de

falta de igualdad de oportunidades y de exclusión de sectores de la sociedad ha favorecido el incremento de la vulnerabilidad de los asentamientos humanos atentando contra la sostenibilidad de los procesos de desarrollo del país.

Tanto el índice de desarrollo relativo al género como el índice de potenciación de género, desagregado según dominio geográfico, muestran la distancia enorme que existe entre los diferentes sectores femeninos según la zona en que viven. Mientras, por ejemplo, la ciudad de San Pedro Sula muestra los mayores logros, las mujeres de su zona rural se encuentran en clara desventaja. Por otro lado, el logro en ingresos, desagregado según género, es la variable más significativa de la desigualdad de oportunidades entre hombres y mujeres.

**Mapa 1**  
**Huracanes en Honduras 1950 - 1998**  
**y trayectoria del Mitch sobre el territorio**

Mar Caribe o de las Antillas



Fuente: Elaboración propia con base en Argueta, M., 1998; Díaz, F., 1972; Feldman, L., 1998; Flores, F., 1996; Molina, G., 1976; Zúniga, E., 1998.

El estudio destaca la importancia de generar mejores opciones de empleo, factor fundamental en el desarrollo de las capacidades humanas, con igualdad de oportunidades para potenciar la integración productiva de mujeres y hombres al proceso de desarrollo del país.

**Capítulo 2**  
**La construcción social de la vulnerabilidad**

Una cadena de huracanes y otros eventos naturales ha golpeado a lo largo de la historia los esfuerzos de progreso y ha puesto en evidencia la vulnerabilidad y la ha acentuado. Sin embargo, esto no tiene una explicación metafísica, sino que se debe a la combinación de una serie de factores históricos, políticos, económicos y socioculturales.

La condición de vulnerabilidad en que se encuentra un alto porcentaje de los asentamientos humanos, en especial los de la gente de bajos ingresos, propició, precisamente, el impacto y la magnitud de esta última tragedia.

Esa vulnerabilidad, que aparentemente es geográfica, expresa una paradoja del modelo de desarrollo hondureño, ya que el mayor número de desastres que registra la historia del país en este siglo se ha producido en lo que se conoce como su «corredor central de desarrollo», es decir, el eje que une el polo industrial de Puerto Cortés y San Pedro Sula con el Golfo de Fonseca, pasando por el valle de Comayagua y el Distrito Central (ver mapa 1).

Ahora bien, el interrogante con que se abre el estudio se refiere al porqué el país no ha realizado esfuerzos para relocalizar sus inversiones y eliminar así la concentración y por tanto la propensión a los desastres. ¿Será posible un modelo de planificación donde la variable prevención y gestión del riesgo adquiera el carácter de estrategia central del desarrollo y garantice una cultura de sostenibilidad?

A pesar de la inseguridad de ese corredor, la gente considera que este garantiza las mayores posibilidades de calidad de vida. Esto, expresa, sin duda, por un lado, que existe una gran capacidad de recuperación de la sociedad hondureña y, por

el otro, que la gente percibe que si bien otras zonas son más seguras, no brindan, sin embargo, las oportunidades de aquella.

Frente a los riesgos y la vulnerabilidad es necesario elevar sustancialmente la prevención, impulsando procesos de desarrollo sostenible que tengan un marco estratégico de participación incluyente.

La participación incluyente supone que los diferentes sectores sociales identifiquen el lugar que les corresponde en la organización de la prevención. Una ética consecuente con las tareas de remoción de los factores de vulnerabilidad, riesgo e inseguridad debe vincularse a un paradigma colectivo de desarrollo y participación. En ese sentido, la constante histórica de localización geográfica de los desastres reafirma la urgencia de una intervención pactada que permita ordenar armónicamente y usar atinadamente los recursos de la sociedad.

A la vulnerabilidad espacial, medioambiental, social y económica, generadora de inseguridad humana, se liga, indisolublemente, la variable demográfica en la medida en que las altas tasas de crecimiento y de fecundidad, en la gentes de menores recursos, contribuyen a profundizar la inseguridad y la desconfianza, individual y colectiva, en la búsqueda de mejores niveles de desarrollo y de calidad de vida.

Las más altas tasas de crecimiento demográfico se detectan, especialmente, en la población rural y la marginada de los grandes centros urbanos, que es la que presenta mayor vulnerabilidad ante los desastres.

Las elevadas tasas de fecundidad ayudan a que en los jóvenes por debajo de los 18 años, el 50 % de la población, se encuentren los mayores niveles de insatisfacción social en cuanto a educación, salud, alimentación, casa y trabajo.

Las insatisfacciones de este sector de la población, pobre y joven, se halla ligada a la vulnerabilidad social y espacial de su entorno y a su desconfianza acerca de la real capacidad de la sociedad o del aparato del Estado para concebir un proyecto de desarrollo donde quepan los habitantes de bajos ingresos.

Reflexionar sobre el gran desafío para la sociedad hondureña contemporánea, después del Mitch, implica la urgencia de construir bases para erradicar los factores de vulnerabilidad ecológica, demográfica, social, económica, política, cultural y espacial que sustentan la inseguridad, restringen la calidad de vida e impiden una gestión colectiva de desarrollo humano sostenible. Significa pensar en un ordenamiento racional de los recursos locales, de los centros de producción y de los asentamientos humanos.

### Capítulo 3

#### La seguridad humana en riesgo

El desastre de octubre de 1998 ha sido una clara manifestación del elevadísimo costo que tiene para Honduras la falta de manejo apropiado de los riesgos y la ausencia de políticas capaces de reducir la vulnerabilidad social e impedir que se generaran, como sucedió, una ruptura de los equilibrios individuales, colectivos e institucionales, que son los que en definitiva producen la seguridad en los seres humanos.

Este capítulo se basa en los resultados de una investigación de campo que permitió establecer, a partir del contacto directo con la comunidad, la percepción espontánea de esta acerca de las secuelas que en la seguridad de las personas deja un fenómeno natural tan destructor como el Mitch.

Por supuesto, la sensación de inseguridad de las familias y de las personas se expresa, ante todo, con respecto a su inmediato entorno, pero los marcos teóricos y conceptuales aplicados permiten sacar conclusiones que van más allá de lo local.

El presente capítulo está ordenado en cuatro secciones: en la primera se desarrolla un marco conceptual de la seguridad humana; en la segunda, se analiza el entorno político y económico-social de la seguridad humana; en la tercera, se ofrecen algunos elementos acerca de cómo la gente vive subjetivamente la situación posterior al desastre y, finalmente, se presentan los costos y los desafíos que la inseguridad tiene sobre el desarrollo humano, así como un estudio sobre la situación del VIH/sida, percibido por las personas como uno de los grandes riesgos a su seguridad.

Este apartado permite valorar el sensible viraje que significó, con los informes mundiales de 1993 y 1994, el cambio de lo que se entiende por seguridad humana: esta dejó de ser la tradicional protección del gobierno-nación y ha pasado a convertirse en uno de los pilares básicos, insustituible, del desarrollo humano sostenible.

Ante la enorme vulnerabilidad e inseguridad expuesta por un huracán, ante la ruptura de los tejidos familiares, sociales, y productivos que sustentan la reproducción de la vida y su entorno, se destaca la necesidad de construir una cultura de solidaridad, que garantice al hombre hondureño la seguridad de una participación y acción colectiva para disminuir los riesgos y garantizar en forma planificada, una transformación de sus procesos de desarrollo, que permita al futuro, no sólo la restitución del daño si no la certeza de poder enfrentar un proyecto armónico de calidad de vida.

El estudio corrobora el esfuerzo realizado en Honduras, en los últimos años, para lograr el fortalecimiento del Estado de derecho, lo cual ha conllevado la incorporación de normativas de derecho internacional humanitario y el reconocimiento de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Es-

tos esfuerzos, ligados a otros de carácter político interno, proporcionan un nivel de seguridad formal que debe ser consolidado en la práctica de una vida democrática, participativa, respetuosa de la diferencia. Sin embargo, pese a que cada día es mayor el grado de conocimiento que tiene la comunidad de sus derechos, la primera gran manifestación de inseguridad, individual y colectiva, surge de la duda acerca de la voluntad y capacidad del Estado y sus instituciones, para garantizárselos.

La insatisfacción de las necesidades básicas de la población, constituye una falta de realización de los derechos humanos, lo cual debería convertirse en un acicate para profundizar, a través de la gestión comunitaria, una permanente movilización orientada a crear las condiciones subjetivas y materiales de acciones conjuntas del gobierno, la empresa privada y la comunidad.

En el capítulo se abordan tres dimensiones de la seguridad humana en el ámbito local: la seguridad jurídica, la seguridad económica-social y la seguridad subjetiva. El florecimiento de la sociedad civil en Honduras ha permitido la creación de una red de solidaridades que ha facilitado, tanto en la emergencia como en la vida cotidiana, una intermediación frente al Estado de las demandas de la sociedad en general y en especial de los sectores más vulnerables.

Esto ha posibilitado un renacer municipal y el desarrollo de normativas para la descentralización de la vida política y el estímulo planificado de una acción autónoma, cercana al entorno cotidiano de la gente. No obstante, el desarrollo municipal no logra abarcar las expresiones de justicia, necesarias para fortalecer la vida de las comunidades y de las familias, hoy amenazadas por formas de delincuencia, de aparición reciente en los barrios populares. Por el contrario, en las áreas de ingreso alto, comerciales, productivas, proliferan servicios privados de seguridad que asumen el control del orden. De este modo el sistema jurídico no se fortalece y no garantiza a la comunidad la confianza necesaria para la construcción de un modelo de desarrollo humano participativo.

La seguridad económica se relaciona con empleo ocupacional e ingresos estables. La débil capacidad del país, antes y después del Mitch, para garantizar un trabajo remunerado, ha estimulado una forma de inseguridad referida a la dificultad de planificar, en el tiempo, las perspectivas de desarrollo y calidad de vida. La sociedad expresa su temor de que las condiciones de empleo, como consecuencia del Mitch, se hagan, cada día, más precarias. Esta situación, ligada al crecimiento poblacional, a las altas tasas de desocupación y de empleo no remunerado, crea en la comunidad inseguridad frente al futuro.

De otro lado, los daños al aparato productivo, la baja en la capacidad de la demanda, los efectos nocivos en el sistema de red vial y en el medio ambiente han generado incertidumbres en el secto-

res de la producción y la distribución que afectan, necesariamente, la oferta de empleo y de bienes, conformando así una situación de inseguridad productiva y de ingresos.

Esta realidad de múltiples vulnerabilidades tiene un alto costo en la subjetividad individual y en la intersubjetividad de la vida social. El papel fundamental del Mitch ha sido la profundización de las condiciones subjetivas, individuales y colectivas, de inseguridad que restringen el proyecto social y comunican desesperanza e incertidumbre.

Pero también ha significado el emerger de una nueva subjetividad, de la conciencia de que de continuar las cosas tal como están van a aumentar los pequeños y grandes riesgos de nuevos desastres, pero también de que en la participación y la solidaridad está la salida para revertir estos riesgos.

El estudio sobre sida pretende llamar a la reflexión con cifras y análisis acerca de la importancia que ha adquirido el contagio de esta grave enfermedad y de sus implicaciones en el desarrollo nacional. La gente entrevistada para este informe señaló, sin una pregunta directa, el riesgo en aumento que representa el sida para la seguridad familiar y comunitaria. Los programas, educativos y los métodos preventivos, que cuentan con escasos recursos específicos, los perciben como una oferta mínima. En cuanto a los enfermos consideran que no tienen facilidades de tratamientos y cobertura hospitalaria.

El costo social de la epidemia de sida en Honduras amerita indiscutiblemente que se incorporen acciones efectivas en la planificación de las políticas económicas y sociales. El significativo costo económico y demográfico de la epidemia en el desarrollo, no debe transformarse en otra deuda histórica del país, como la social y la ambiental.

Sin embargo, aunque el huracán Mitch ha desnudado, de un lado, todo el conjunto de desequilibrios en el seno del territorio y la sociedad hondureñas, del otro, también ha puesto en evidencia una inmensa vocación y capacidad de su población para afrontar los retos en forma colectiva y asociada.

El bajo umbral de seguridad hizo crisis frente al huracán, pero el tesón y el deseo de recuperación de las personas han permitido prácticas de ayuda mutua y de solidaridad, lo cual ha dejado importantes enseñanzas sobre las posibilidades de ampliar la participación de la gente en la toma de decisiones.

#### **Capítulo 4** **Las inseguridades más sentidas de la gente**

Este capítulo resume la situación prevaleciente en cuanto a las tres necesidades más sentidas por la gente, en orden de prioridad: vivienda, empleo y educación, elementos básicos de la seguridad humana. Esta situación se desprende de los estudios



de campo realizados para este informe. Se realiza también una descripción analítica de la deuda externa, cuya ausencia es total en el discurso de los ciudadanos de los municipios estudiados.

### *Vivienda*

Durante la tragedia se hizo evidente, en primer lugar, la extrema fragilidad de los asentamientos espontáneos e ilegales, fruto de la falta de planificación y de la falta de ofertas para la incorporación de los migrantes y la población de escasos recursos a los centros urbanos. En segundo lugar, en la etapa de respuesta, se pone de manifiesto la carencia de una estructura, de un sistema institucional, tanto central como descentralizado, capaz de asumir el reto del déficit histórico y las nuevas demandas. El informe recuerda que, fruto del desastre, el déficit de vivienda aumentó en un 20%, el cual, unido al déficit histórico, hace que afecte a 200.000 familias.

Las urgencias de reubicación se han visto limitadas por la falta de tierra urbanizable. Esto ha obligado a que en algunas ciudades la municipalidad y los donantes hayan tenido que recurrir a la construcción de soluciones carentes de infraestructura social adecuada, en lugares marginales de las ciudades.

Si bien el gobierno ha hecho esfuerzos por garantizar recursos para la financiación individual de la vivienda, es urgente asumir el reto de estructurar el sistema financiero de tal manera que estimule una alianza del sector privado de la construcción (productores de insumos y empresas con capacidad gerencial), de las municipalidades y del gobierno central (aportes de la infraestructura de servicios) y la comunidad organizada, en programas de ahorro contractual, con el fin de que se edifiquen hábitats urbanos y rurales adecuados, se genere empleo y dinamicen las economías locales.

Estas alianzas deben estimular el diseño de tecnologías nuevas, de alto contenido de mano de obra, de baja composición y de elevada rotación de capital de trabajo, que sustenten empresas asociativas, no sólo en el sector de más bajos ingresos sino en el de ingresos medios, generando así una economía que permita una reducción sensible de precios y el incremento de la calidad de los asentamientos. Estas alianzas entre los sectores formales e informales de la habitación están llamadas a modificar el papel de la población frente a la necesidad de crear condiciones de sostenibilidad en el territorio y en los asentamientos rurales y urbanos.

Una política de hábitat social digno debe tomar en cuenta, simultáneamente, la creación de entorno social, de territorio y asentamiento urbano, de equipamiento para la vida social, y el tiempo libre, de infraestructuras de servicios y productivas que garanticen una incorporación plena a la vida y al espacio comunitario. La tragedia del huracán Mitch ha puesto en evidencia las carencias de una concepción de territorio y ciudad, pero también ha

abierto las puertas para una rectificación histórica acerca del lugar del hombre en el espacio social.

### *Empleo*

La falta de empleo y de un ingreso adecuado representa una de las mayores inseguridades referidas por las personas, por eso, en este capítulo, se aborda el impacto que ha ocasionado el huracán en el ámbito productivo y en las personas y sus hogares.

Al comparar las condiciones de empleo entre los años 1998 y 1999, resalta el deterioro de los salarios y el aumento de la informalidad, sobre todo femenina. La tendencia a que predomine la ocupación de la mayoría de la población en el sector informal o en labores caracterizadas por sus condiciones precarias respecto a su seguridad social y niveles de ingreso, es relativamente mayor a la observada en los últimos años.

Respecto a las características de empleo de los ocupados, se aprecia que en 1999, en relación con 1998, hay un incremento de los familiares no remunerados y del subempleo visible, es decir, de quienes laboran menos de 36 horas a la semana por no conseguir trabajo completo, y de quienes, si bien trabajan 36 horas o más, reciben un salario inferior al mínimo. Lo particular en 1999 es el incremento de la categoría de «familiar no remunerado», o sea, de las personas que colaboran en actividades productivas de empresas o explotaciones familiares.

De este modo, se observa que en cuanto a las características de las unidades productivas se mantiene el predominio de las pequeñas unidades (micro y pequeñas empresas), propias del sector informal de la economía, el cual ha seguido incrementándose en los últimos años.

En los niveles de ingreso se aprecia que los incrementos de 1997 a 1998, se vuelven negativos de 1998 a 1999, sobre todo en las cooperativas de productores, en los servicios domésticos, en los trabajadores por cuenta propia, en las explotaciones mineras de canteras, en los servicios financieros, en la construcción, en el transporte, y en las manufacturas y el comercio.

Dadas las características del empleo y los niveles de ingreso, este último sigue siendo el talón de Aquiles del desarrollo y de la seguridad económica de las personas.

### *Educación*

La educación es un aspecto clave del desarrollo humano sostenible, pues no sólo tiende a consolidar lo que una sociedad es y lo que desea proyectar a través de la instrucción de las nuevas generaciones, sino que debe conllevar la enorme responsabilidad de formar el capital humano que permita que dicha sostenibilidad sea posible, en un mundo crecientemente globalizado y competitivo.

El huracán Mitch afectó fuertemente al sector educacional del país. Se estima que unos 1.306 cen-

tros educativos sufrieron daños de consideración. Esta situación ha afectado a alrededor de 205.318 educandos, es decir, al 14% de toda la población de alumnos matriculados en el año 1998. Estimaciones sugieren que el país, dadas ciertas condiciones, podría recobrar el nivel previo al huracán, en unos cuatro años.

Todo indica que, producto de las secuelas del huracán, los impactos más negativos se harán sentir en el ámbito cualitativo del sector de la educación, debido a las condiciones en que han quedado los centros luego del siniestro. En tal sentido, lo más probable es que los índices de deserción, repitencia y reprobación tiendan a incrementarse, pero la magnitud en que esto sea así dependerá, en gran medida, de las estrategias que el Estado y la sociedad civil implementen.

En otro sentido, señala el capítulo 4, el paso de un nivel de desarrollo bajo en los sesentas, a uno medio en los noventas, se realizó sobre la base de una significativa inversión en educación y salud primaria. No obstante, el monto de la inversión y las acciones emprendidas para mejorar los índices, no han sido suficientes como para contrarrestar la vulnerabilidad que todavía presenta el sector.

La distribución presupuestaria también fomenta la inequidad. Los logros obtenidos en educación no han sido homogéneos. Entre el 20% de la población más pobre -especialmente las mujeres- el nivel educativo continúa siendo muy bajo, lo mismo que entre los jóvenes.

En este sentido, se debe continuar con la modernización y descentralización para aumentar de ese modo la participación democrática y orientar las decisiones gubernamentales en función de las necesidades de los más afectados. También debería incentivarse la participación de otras instancias de gobierno y de la empresa privada en el nivel primario y superior.

Es importante destacar que paralelamente a la reconstrucción de la infraestructura y de ampliar la cobertura del nivel preescolar, medio y superior, el gran desafío del país en el sector educativo, sigue siendo el mejoramiento de la calidad de los servicios que ofrece. Muchos de los logros que ha realizado Honduras al respecto, se han hecho sacrificando la calidad. La transformación de los modelos de desarrollo del país pasa por la revisión de este patrón histórico.

### ***Deuda externa***

Honduras es el segundo país más endeudado de Centroamérica, luego de Nicaragua, y a pesar de no ser un aspecto presente en el imaginario colectivo con la fuerza que debiera, es un aspecto determinante en la asignación de la inversión gubernamental, y por ende, del desarrollo del país. Entre 1972 y 1996, la deuda pública garantizada de Honduras creció a un 15% por año, en dólares nominales. A pesar de que el mayor incremento de este se

produce en la década del ochenta, dado que se triplicó al pasar de US\$ 1,000 a 3,000 millones, la deuda externa continúa siendo un problema de gran magnitud en esta década, al empinarse el saldo de la deuda en 1998 a US\$ 3,824.7 millones.

A parte de los aspectos netamente técnicos, en el proceso de enfrentar la deuda externa, y el trato por parte de las instancias bi y multi laterales, se deberá facilitar la participación efectiva de la sociedad civil en pro de impulsar acciones más decididas que tiendan a la disminución de la deuda. El seguimiento y monitoreo del proceso de reconstrucción es ya una dirección en tal sentido.

Es importante anotar que el endeudamiento externo debe ser considerado como un complemento al ahorro nacional y, en tal sentido, el uso más efectivo de los recursos que provee constituyen un aspecto de central consideración para el país. Así, los nuevos niveles de endeudamiento externo generados por el desastre han culminado por incrementar el saldo de la deuda externa en aproximadamente un 25%. El desafío actual para con los niveles de sustentabilidad conllevan la necesidad de asegurar un uso eficiente de los recursos, sobretodo en lo concerniente a un uso orientado al necesario y prioritario desarrollo social.

## **Capítulo 5 Los desafíos que plantea la seguridad de las nuevas generaciones**

Las perspectivas de seguridad humana y de integración social constituyen dos aspectos cruciales para determinar la calidad de un proceso de desarrollo humano sostenible de carácter integral. Estos aspectos apuntan de modo central a la incorporación de los grupos más vulnerables de la sociedad: los pobres, las mujeres, los jóvenes, los niños y las niñas. El estudio menciona que, en condiciones de inseguridad humana, resulta esencial estimar los niveles de vulnerabilidad infantil y juvenil, y cómo esta situación afecta el desarrollo de los derechos y las concomitantes oportunidades futuras de estos grupos.

El huracán Mitch ha afectado de forma importante las expectativas y esperanzas de la niñez y la juventud en el país, amenazando con ello las condiciones de un desarrollo armónico y con perspectiva de futuro. De tal modo, se necesita la intervención de la sociedad en su conjunto para situar a estos grupos vulnerables en el centro de la atención y focalizar los esfuerzos en favor de su integración.

La población hondureña, en especial los niños y niñas, estuvieron más expuestos a enfermedades y afecciones de orden nutricional, producto de las condiciones en que quedó el país luego del huracán tales como: problemas de abastecimiento de agua en los meses que siguieron al siniestro, carencia de alimentos, así como daños importantes a la infraestructura de atención en salud tanto en el ámbito urbano como en el rural.

En cuanto a la vulnerabilidad educativa, debido al daño en la infraestructura y las capacidades sociales disminuidas, se requiere redoblar los esfuerzos para restituir los indicadores de cobertura y mejorar paralelamente los estándares de calidad que condicionan la creación de capital humano.

Por otra parte, tal como han enfatizado UNICEF y la OIT, el trabajo infantil afecta no sólo las condiciones del niño o la niña, sino de manera mucho más trascendente, la dirección y las posibilidades futuras del proceso de desarrollo de un país. El trabajo infantil se ha convertido en un problema de la sociedad hondureña, incrementándose en forma significativa desde comienzos de la década. Resulta a la vez más complejo que sean específicamente el trabajo infantil femenino y el trabajo adolescente masculino urbano, los que evidencien una tendencia de crecimiento mayor. Los antecedentes posteriores al huracán Mitch permiten estimar que el problema del trabajo infantil, lejos de atenuarse, se ha acentuado aún más, conformándose en un verdadero reto para la sociedad hondureña del nuevo milenio.

En un escenario en que los niveles de seguridad humana se ven afectados de manera tan enorme, se debe también atender al soporte institucional y social que existe en la sociedad hondureña para poder hacer frente a este tipo de eventualidades. En tal sentido se requiere de avances importantes en materia de orientación de la gestión, mayores recursos, y mayor incorporación de los grupos vulnerables en las iniciativas programáticas. Por otra parte se destaca el apoyo de la sociedad civil organizada y no organizada, que se orienta al trabajo con jóvenes, niños y niñas, lo que debe propender a un fortalecimiento e integración paulatina de iniciativas

Sin embargo, el éxito de toda estrategia que procure la reducción de los factores que amenazan la seguridad humana de estos grupos no sólo depende de tales acciones. Se requiere también que las percepciones, opiniones y actitudes de la sociedad civil vayan siendo cultivadas en el marco de la perspectiva del desarrollo humano sostenible.

La evidencia disponible tiende a señalar que niños y jóvenes no son del todo conscientes de sus derechos y deberes, y las perspectivas y problemas de país no forman parte de sus preocupaciones. En otro sentido, la visión de la sociedad hondureña muestra un grado de conocimiento general aceptable sobre los derechos del niño, aunque esta situación es heterogénea entre zonas geográficas y grupos de edad. En cualquier caso, estos dos antecedentes requieren ser atendidos y potenciados con estrategias de promoción adecuadas, de modo de hacer que la sostenibilidad del desarrollo se apoye de modo efectivo en dinámicas integradoras y participativas. En definitiva, los problemas de seguridad humana suelen ser la contracara de un sentimiento fuerte de participación y pertenencia.

## Capítulo 6

### Transformando los retos en oportunidades de participación

Los cambios político-sociales en el mundo y la transformación acelerada del pensamiento político-social han hecho de la participación, en función de la democracia participativa, un paradigma fundamental en el debate actual sobre el desarrollo. Este capítulo propone un razonamiento profundo acerca de los elementos esenciales de la participación, de sus formas y de sus manifestaciones en el contexto del desastre recientemente vivido por el país.

El análisis nos muestra la variedad de interpretaciones políticas del concepto, desde la caracterización de «comunidad» o «sociedad civil» en la gestión de proyectos puntuales, hasta su participación integral, en los espacios de gobernabilidad que posibilitan la formulación consensuada de políticas y estrategias de desarrollo a partir de la concurrencia creativa de diversas formas sociales, en la formulación y puesta en escena de un propósito colectivo nacional, regional o municipal.

Para acercarnos al estado del arte de la participación a nivel nacional se examina la experiencia histórica de Honduras, su desenvolvimiento político-social, hasta llegar a la etapa contemporánea de «avance hacia la democratización», con su correspondiente normatividad para la inserción de la comunidad en la edificación de las definiciones político-sociales del país, para la descentralización de la vida municipal, garantía de las formas de incorporación y consenso comunitario local.

La participación democrática se sustenta en cuatro columnas, garantía de su fortaleza y estabilidad: la presencia de objetivos comunes, el desarrollo de una cultura de participación, el establecimiento de garantías legales y el desarrollo de la capacidad individual y colectiva para intervenir.

Este conjunto de condiciones subjetivas y objetivas hacen presencia, cada vez con mayor fuerza, en Honduras. El huracán Mitch ha servido de detonador para cada una de ellas propiciando así un espacio, laboratorio demostrativo, de la enorme capacidad creativa, de voluntad, de voluntades que subyacen en la sociedad hondureña.

El huracán reagrupó todas las formas sociales alrededor de un propósito común y desencadenó su capacidad de creación colectiva y aunque, fuese limitada su participación gestora, es de esperar que sobre la base de estas experiencias, las nuevas convocatorias locales garanticen que la ciudadanía toda, inicie una etapa de reflexión colectiva, alrededor, del poder local, para identificar así, en una forma audaz y planificada, su propio proyecto de futuro.

Existen todavía, registra el estudio, limitaciones en el ejercicio de la ciudadanía, de la participación,

en los asuntos del desarrollo económico-productivo. No cabe duda de que la comunidad reconocerá, en el avance de su fortalecimiento, formas nuevas, creativas e innovadoras de intervención, en las decisiones acerca del rumbo hacia el desarrollo. En la realidad actual del desarrollo municipal, se muestran perspectivas de aparición de un sector social de la producción, donde, como resultado de alianzas estratégicas, sociedad civil, municipalidad y consumidores o usuarios, participen, a cuotas pares, en la creación de empresas social productivas, empresas asociativas que irrumpen en el campo de la tradición asistencialista del municipio sin recursos, para instaurar empresas de la comunidad, capaces de atender en forma eficiente y competitiva las necesidades básicas de salud, educación y habitación, generando así nuevas formas de empleo estable. Hacia estas perspectivas podrían orientarse las estructuras y recursos de los Fondos de Inversión Social, seguramente con un saldo mayor de beneficios sociales y económicos.

El Informe explica el impacto del Mitch en la disminución del incremento del PIB que pasó de 3.7 en 1997 a 2.8 en 1998, producto de los desequilibrios y ajustes ocasionados por el huracán y como era lógico de esperar, sólo con incremento de oportunidades en el sector informal. Los ganaderos, campesinos y pequeños productores, perdieron no solo sus casas sino buena parte de su cosecha y terrenos. También las grandes bananeras en el norte o las camaroneras y azucareras en el sur, sufrieron pérdidas cuantiosas, lo que implicó una reducción sensible del empleo y la producción.

En el plano social, el estudio muestra el inicio de una recomposición de la estructura social, generadora de cambios y transformaciones, consistentes con la sustitución de la economía de enclave en extenso campesinado y pequeña elite de propietarios, dueños del poder económico y político, por una sociedad más compleja y diferenciada, con la aparición de nuevos estratos sociales de clase media, con mayor representación en las esferas del poder y una nueva elite de empresarios que pugna por una mayor representación e iniciativas de participación.

Paralelamente irrumpen formas nuevas organizativas de la comunidad, en la defensa de los derechos humanos, de las mujeres, de la etnias y del medio ambiente que completan la complejidad del cuadro de iniciativas de participación que afloran en la sociedad con el interés fundamental de compartir las decisiones trascendentales del Estado.

En el plano político, el aspecto fundamental en la transición político-social que actualmente vive el país es el de la participación ciudadana. En consonancia con el cambio de condiciones en el ámbito internacional y regional y como parte fundamental del proceso de democratización en marcha, las organizaciones tradicionales del movimiento social hondureño, al igual que los partidos políticos y el mismo Estado, han perdido credibilidad, membre-

sía, capacidad de movilización y, por lo tanto, relevancia política. En su lugar, pero sin desplazarlos completamente, ha surgido una nueva generación de grupos sociales, que varios actores consideran como parte de una incipiente sociedad posmoderna y otros como la clave del actual florecimiento de la sociedad civil.

Este panorama lo completan las formas ciudadanas, urbanas, municipales que bajo el marco de una nueva ley municipal, comienzan a hacer uso de nuevos espacios de participación como patronatos, cabildos abiertos, consultivos o decisivos, consejos de desarrollo municipal, comisiones municipales de trabajo que giran no solo alrededor de demandas insatisfechas del nivel familiar, sino que pretenden ocuparse del equilibrio del medio ambiente, de su cuenca, del habitat y sus infraestructuras de servicios sociales, demostrando así que estas nuevas formas políticas de participación impulsan al ciudadano hondureño a trascender su condición de consumidor, para hacerse cogestor y constructor de su proyecto integral de desarrollo humano sostenible.

Esta ampliación de la democracia participativa, a partir de la célula básica del Estado, el municipio, se ha visto limitada por el incumplimiento de las transferencias del Gobierno Central, pues la ampliación de las esferas de gestión de la municipalidad sólo es posible, a partir de recursos nuevos, frescos, que la estructura fiscal municipal por sí sólo no puede garantizar.

Las diferentes formas de expresión organizativa de la sociedad civil hondureña sienten que el entorno de su accionar es limitado por el marco institucional y por la dificultad de armar redes más amplias que reflejen una visión colectiva, compartida, del desarrollo nacional. El estudio de campo realizado evidencia, como consecuencia del aislamiento organizativo, las extremas limitaciones de estas complejas y diversas asociaciones para actuar coordinadamente y bajo un propósito común.

Sin embargo, las expresiones municipales post Mitch, donde la sociedad civil concurre con la comunidad organizada a la formulación de un proyecto político de desarrollo, proporciona nuevas experiencias y expectativas acerca de las dinámicas posibles alrededor de un proyecto de interés colectivo, bajo la autoridad de la municipalidad y bajo el ropaje de las nuevas formas constitucionales de expresión participativa.

La aparición de un marco espacial, territorial, que rebaza la dimensión de lo inmediato permite a la ciudadanía trascender, crecer y descubrir en las necesidades, las potencialidades de un proyecto de desarrollo humano de gran aliento, donde se expresen todas las dimensiones del bienestar y donde se superen los temores, las dudas y las desconfianzas.

La creación de una verdadera cultura de participación en el país pasa por la articulación entre el yo individual y el yo colectivo se afirma en la medi-

da en que la comunidad descubre las potencialidades del accionar colectivo y comprueba la enorme fuerza y dimensión de sus capacidades. Los cabildos abiertos informativos, los cabildos abiertos decisorios, los consejos municipales de desarrollo, las comisiones municipales de trabajo, son algunas de las nuevas manifestaciones formales de la participación de la comunidad en las tareas de pensar, planificar, evaluar, decidir, gestionar y ejecutar, que han enriquecido la experiencia organizativa de la nueva vida municipal de Honduras.

Este capítulo destaca que el desastre causado por el huracán Mitch abrió espacios de participación para la comunidad. Ahora la gente está más dispuesta a aprovecharlos. El reto reside, entonces, en tra-

tar de potenciar estas energías en un esfuerzo más organizado y menos voluntarista. Para ello es vital un ciudadano más solidario.

Como sujeto individual, el ciudadano no puede realizar a cabalidad sus deberes sociales, en cambio como sujeto colectivo -sobre todo en las nuevas organizaciones de la sociedad civil-, como yo solidario, sí puede influir y participar en la política; es más, puede hacerlo convirtiendo su vida cotidiana y su necesidad inmediata en esferas de la política social. En conclusión el informe plantea que existe una incipiente cultura de participación que aunque desigual e incompleta, muestra el camino a recorrer para lograr consolidar procesos de desarrollo humano sostenible.

CUADRO C.18

Número de hogares según dominio con ingresos (< = Lps. 1,000), 1995-1999

Ingreso mensual del hogar (Lps.)	Tegucigalpa	San Pedro Sula	Ciudades medianas	Ciudades pequeñas	Total rural	Total
1995	40,698	14,983	30,228	54,720	305,834	446,463
1996	29,788	11,639	17,592	50,746	291,277	401,042
1997	25,350	6,860	12,503	39,148	221,258	305,119
1998	14,534	4,103	6,767	28,583	208,406	279,990
1999	13,119	4,871	4,445	30,042	208,901	261,378

CUADRO C.19

No. de Hogares según dominio con ingresos (< = a Lps. 2,500), 1995-1999

Ingreso mensual del hogar (Lps.)	Tegucigalpa	San Pedro Sula	Ciudades medianas	Ciudades pequeñas	Total rural	Total
1995	130,375	63,095	81,032	113,488	487,408	446,463
1996	128,244	65,589	69,819	136,122	517,386	401,042
1997	126,245	62,157	66,827	132,021	507,000	305,119
1998	118,334	58,310	57,213	133,383	490,053	279,990
1999	112,105	54,560	56,538	127,416	493,190	261,378

CUADRO C.20

No. de hogares según dominio con ingresos (< = a Lps. 5,000), 1995-1999

Ingreso mensual del hogar (Lps.)	Tegucigalpa	San Pedro Sula	Ciudades Medianas	Ciudades Pequeñas	Total Rural	Total
1995	130,375	63,095	81,032	113,488	487,408	446,463
1996	128,244	65,589	69,819	136,122	517,386	401,042
1997	126,245	62,157	66,827	132,021	507,000	305,119
1998	118,334	58,310	57,213	133,383	490,053	279,990
1999	112,105	54,560	56,538	127,416	493,190	261,378

CUADRO C.21

% de hogares según rango de ingresos, 1999 (en Lps.)

Rangos						%
Igual o menor a 1,000	1.16	0.43	0.39	2.65	18.43	
Igual o menor a 2,500	9.89	4.81	4.99	11.24	43.52	
Igual o menor a 5,000	9.89	4.81	4.99	11.24	43.52	