

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.

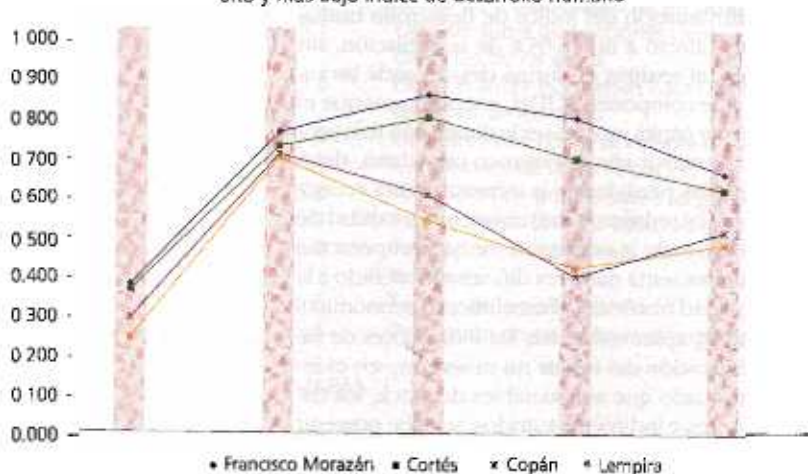
Por su parte, el ingreso, la variable de menor logro del IDH, también presenta una baja capacidad para diferenciar niveles de logro ya que los departamentos reflejan una situación similar en sus privaciones. El bajo logro en la variable ingresos y su distribución, de las más inequitativas en el continente, 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.

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.

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 todas 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 un factor fundamental para que el municipio desempeñe a cabalidad esa función.

CUADRO 1

Primeros y últimos cinco departamentos según el IDH por cada uno de sus componentes, 1999

Indice	Primeros cinco departamentos	Últimos 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	2,344,248
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.

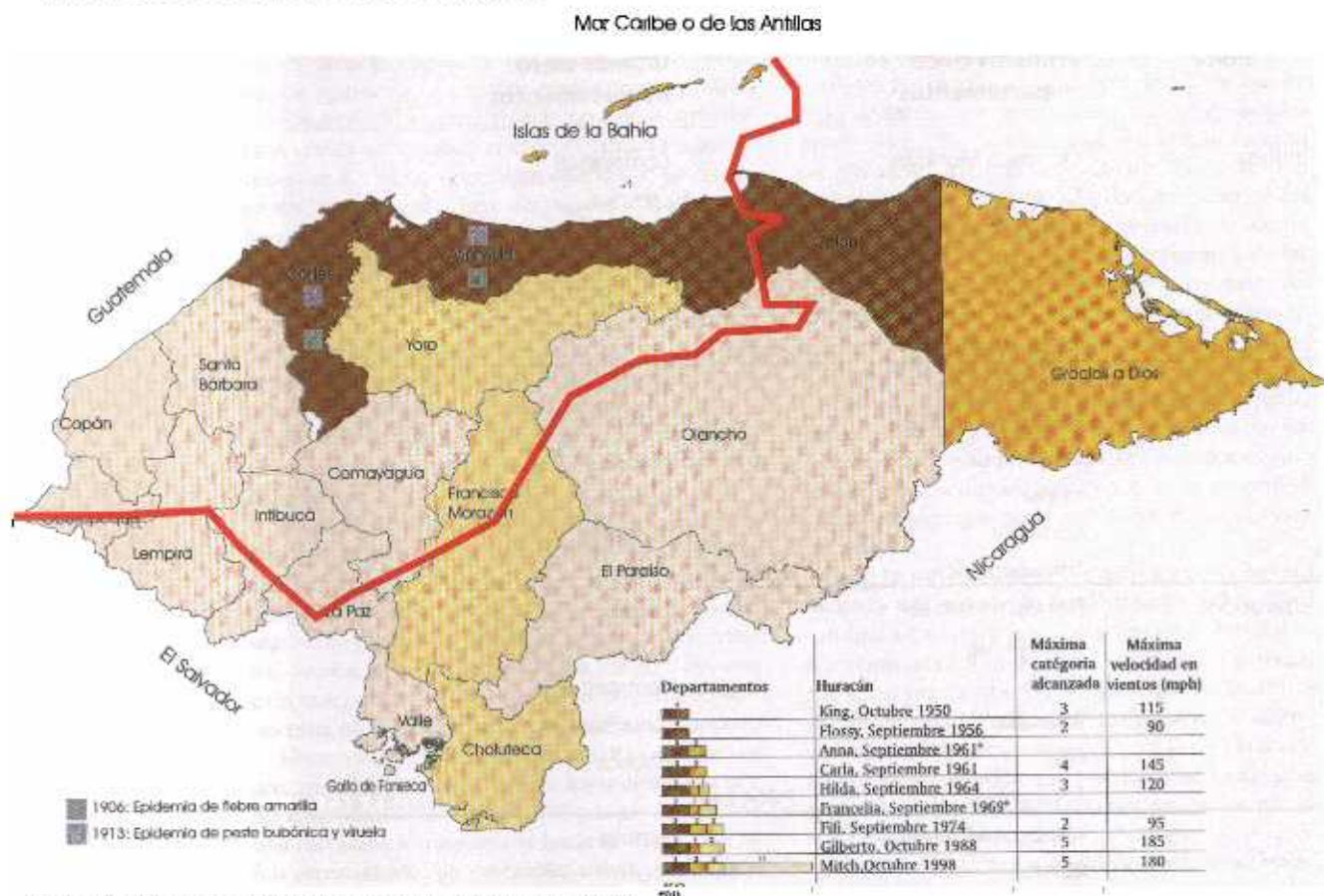
La fortaleza y capacidad de respuesta de las mujeres durante y después del desastre ha llevado a preguntarse cuánto ha contribuido la falta de igualdad de género a fomentar la vulnerabilidad social.

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



Fuente: Elaboración propia con base en Argueta, M., 1998, Díaz, F., 1972; Feldman, L., 1998; Flores, F., 1996, Molina, G., 1976, Zúñiga, 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 Derecho 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 rotal 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 insitucional 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 decisorios, 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 sola 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 aislacionismo 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 decisivos, 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

Introducción

El enfoque de desarrollo humano, según las instituciones que lo formulan, pretende ser una respuesta social -que no es la única- a los procesos de globalización y fragmentación predominantes en el mundo actual, trata de aportar una visión del desarrollo centrado en el ser humano, en la sociedad, en los pueblos que son los objetos y sujetos fundamentales del desarrollo.

El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) define el desarrollo humano sostenible como un proceso de ampliación de las opciones de la gente con el fin, entre otros, de asegurar la disminución de sus vulnerabilidades.

Los estudios de los expertos muestran con claridad que en los países en desarrollo, con un alto nivel de vulnerabilidad, los eventos naturales (amenazas) representan un elevado riesgo para sus poblaciones. Un desastre, como el causado por Mitch en octubre de 1998, es una manifestación de que los riesgos no manejados adecuadamente implican un elevado costo para la sostenibilidad de los procesos de desarrollo humano en una sociedad.

En forma operativa, el desarrollo humano sostenible (DHS) se traduce en estrategias orientadas a la búsqueda de oportunidades, en igualdad de condiciones, para todos, en educación, salud, empleo, justicia y libertad de acceso a una cultura universal.

El paradigma de desarrollo humano sostenible tiene implícito en su marco conceptual y teórico el principio del universalismo griego (época tardía) y de otros autores como Wollstonecraft y Paine. Además, hereda la riqueza de pensamiento de los pioneros de la política económica como Smith, Ricardo, Malthus, Marx y Stuart Mill (Anand, S. y Sen, A., 1996).

De los cinco pilares del desarrollo humano sostenible: equidad, crecimiento económico, sostenibilidad, seguridad humana y participación (ver gráfico 1), estos dos últimos son los que se utilizan como ejes de análisis del impacto humano de un desastre debido a que durante y después de la emergencia, la gente ha sentido vulnerada su propia seguridad pero también ha experimentado la fuerza de una participación solidaria.

La equidad, factor determinante del grado de

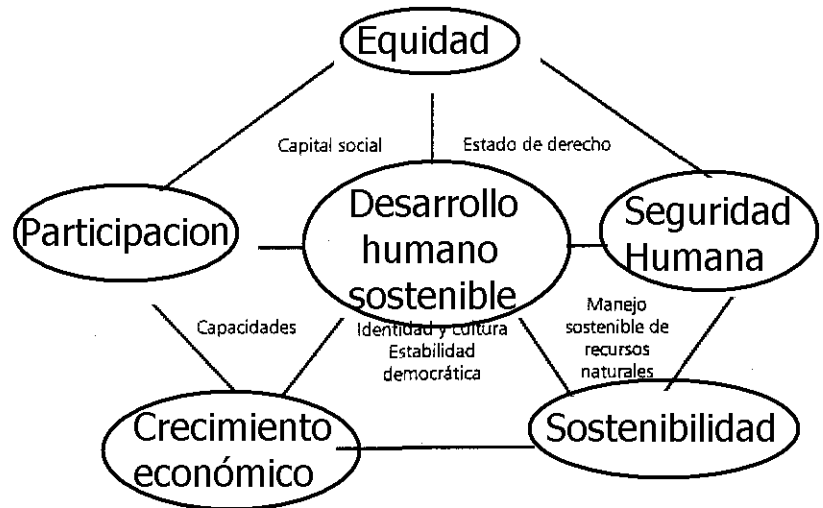
vulnerabilidad de una sociedad, fué analizado, con toda amplitud, en el primer informe nacional.

La seguridad humana se refiere a las condiciones materiales, sociales, políticas y culturales que permiten la satisfacción permanente y creciente de las necesidades de hombres y mujeres y la eliminación de las grandes amenazas que, como la pobreza, el hambre, la enfermedad y la guerra, les impiden disfrutar de todos los logros materiales y culturales alcanzados por la humanidad.

La seguridad, según el informe de desarrollo humano de 1994, debe ser interpretada como la seguridad de la sociedad, aquella que se expresa en la cotidianidad de los hogares, en la vida política, en los lugares de trabajo, en las diversas comunidades, en las calles y en el medio ambiente, en la inclusión y participación de las personas.

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 son de su competencia.

Los pilares del desarrollo humano



Fuente: PNUD, Proyecto INDH, 1999.