

Los desequilibrios internos del desarrollo humano

En este capítulo se aplica el índice de desarrollo humano (IDH) al estudio de los departamentos y municipios de Honduras. Con ello se pretende poner de relieve la diferencia de logros entre las distintas unidades territoriales administrativas y analizar el impacto que la inequidad espacial pueda tener en el logro de las metas nacionales de desarrollo.

La visión que nos entrega el IDH nacional suele ser parcial, en el sentido de que, al ser un promedio, no nos da una visión completa de las disparidades que pueden existir en el interior de un país. En toda sociedad existen bolsones de inequidades que gravan su desarrollo humano, en particular en América Latina, donde las desigualdades sociales son el rasgo distintivo mientras que la igualdad sólo se anhela como una aspiración y un imperativo ético.

Es necesario, sin embargo, trabajar arduamente por que esa aspiración y ese imperativo se vayan plasmando en realidades: no existirá un verdadero desarrollo humano si éste no se funda en la inclusión de todos los miembros de una sociedad en los beneficios del desarrollo, si las diferentes discriminaciones (económicas, sociales, étnicas, etarias, etc.) no son paulatinamente erradicadas; la preeminencia de una sobre otra o su yuxtaposición conforman el especial panorama de inequidades de una sociedad.

El persistente problema de la inequidad espacial en América Latina se ha agravado a causa de la llamada "crisis urbana", caracterizada por el explosivo crecimiento de las ciudades y su progresiva ingobernabilidad. Estas concentran la mayor parte de las riquezas y oportunidades de un país, pero, también la mayor parte de sus males (PNUD, 1990).

En Honduras la comparación entre los asentamientos humanos no concuerda exactamente con esa situación: casi el 60% de la población vive en zonas rurales. De allí que sea imprescindible centrar en ellas y en sus relaciones con las áreas urbanas una atención especial para rescatar los elementos que puedan ser favorables para su desarrollo humano.

¿Por qué es importante un desarrollo espacialmente equilibrado? Más allá de visiones de tipo jurídicas o geopolíticas que ven al territorio como elemento constitutivo de la nación y el

Estado y a su dominio como clave del ejercicio de la soberanía nacional, la equidad espacial forma parte de los pilares fundamentales del desarrollo humano sostenible.

Distribuir más equitativamente las oportunidades contribuye a evitar, por ejemplo, que muchas personas se vean impulsadas a abandonar las zonas rurales deprimidas y emigrar a las ciudades. Estas últimas, por lo general, constituyen un foco de atracción que "falla" en el cumplimiento de las promesas que las personas migrantes creen ver en ellas o bien lo hace a un elevado costo social: marginalidad, ingobernabilidad, contaminación y crecimiento urbano caótico, etc.

El actual patrón demográfico de Honduras muestra que "la migración campo-ciudad es significativa, sobre todo en relación a las ciudades del eje central que muestran tasas de crecimiento mucho más importantes que el resto del país" (Arriagada, et. al., 1992). Esto indica que el desarrollo espacialmente equilibrado es una necesidad para mejorar el nivel de vida tanto en las zonas rurales como en las urbanas.

Por otro lado el espacio geográfico no es, de ninguna manera, la única causa que posibilite o

RECUADRO 2.1

Instrumentos para la descripción nacional del DH

Para describir la situación del desarrollo humano en los distintos departamentos y municipios de Honduras se ha utilizado una versión *ad hoc* del Índice de Desarrollo Humano, tanto porque este permite una gran flexibilidad para adaptarlo a la situación específica de cada país, como por las limitaciones presentadas por la información estadística disponible.

En concreto, se han sustituido indicadores donde ha sido necesario (véase anexo metodológico). Sin embargo, se ha mantenido estrictamente la coherencia metodológica y conceptual del IDH como: considerar la

integración de las dimensiones salud, educación e ingresos, en un concepto unitario; el contraste de valores de logro observados en función de máximos y mínimos normativos; y la elección de variables sustitutas para dar cuenta de capacidades propias de las personas (véase la introducción, p. 2).

Los índices de desarrollo humano así elaborados reflejan la realidad de las desigualdades internas de Honduras. No obstante, por tratarse de una construcción *ad hoc*, sus resultados *no son*, en sentido estricto, *comparables internacionalmente*.

impida la realización de modos de vida y formas socio-culturales pertinentes para el desarrollo; es más importante el carácter y la calidad de las relaciones establecidas entre los miembros de un grupo social y entre este y su medio geográfico. El acceso a diferentes oportunidades de vida sustentables es una condición, entre otras, de la pervivencia de la riqueza y diversidad cultural de un país.

Desarrollo humano por departamentos

Los valores del Índice de Desarrollo Humano para cada uno de los 18 departamentos en que se divide políticamente Honduras se muestran en el gráfico 2.1. Este gráfico confirma, en primer lugar, la pertinencia de hacer una desagregación espacial, pues, se hacen evidentes diferencias importantes que el valor nacional del IDH no puede reflejar adecuadamente.

Una primera comparación revela la existencia de 12 departamentos con un nivel medio de desarrollo humano (categoría en la que se encuentra Honduras), en tanto los otros seis se encuentran en un nivel bajo de desarrollo.

A la cabeza de los departamentos se encuentra Islas de la Bahía, seguido por el de Francisco Morazán, ambos con valores superior a 0.700; entre 0.600 y 0.699, se encuentran tres, Cortés, Gracias a Dios y Atlántida; siete de ellos entre 0.500 y 0.599: Colón, Yoro, Valle, Comayagua, Choluteca,

Olancho y El Paraíso. En el lugar más bajo con menos de 0.500 se ubican seis departamentos que representan, desde el punto de vista espacial, el grupo de menor desarrollo humano relativo en el país: Ocotepeque, La Paz, Santa Bárbara, Copán, Intibucá y Lempira. Destaca especialmente este último con un IDH inferior al valor 0.400.

Se debe considerar que los departamentos de Islas de la Bahía y Gracias a Dios, ocupan posiciones poco concordantes con la imagen que generalmente se tiene de ellos. Esto, por cierto, viene a ratificar el valor del IDH como instrumento que permite dar cuenta de circunstancias que pueden pasar inadvertidas y/o que deben ser estudiadas con más profundidad y detenimiento.

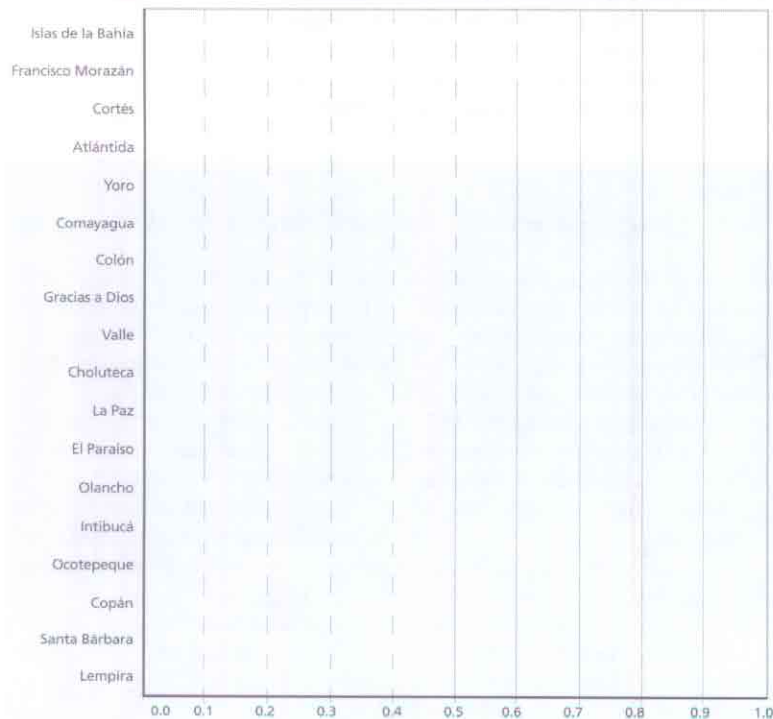
Ahora bien, ¿Qué tan grandes son las diferencias entre los departamentos?

En el cuadro 2.1 se compara la situación de equidad espacial en 10 países. Allí se observa que la desigualdad del desarrollo humano en Honduras puede ser considerada alta al compararla internacionalmente. Sin embargo, dista de ser de las peores: el valor de IDH del departamento de Lempira (el más bajo) es sólo un 47% del valor de IDH de Islas de la Bahía y un 52% del departamento Francisco Morazán.

Los datos del cuadro permiten presumir que existe una considerable asociación¹ entre la mayor igualdad espacial y el mayor nivel en el desarrollo humano global de un país (el gráfico 2.2 señala una elevada correlación positiva entre ambas variables).

GRAFICO 2.1

Índice de desarrollo humano por departamento



Fuente: Elaboración propia en base a M.S.P Censo de Talla, 1996, M.E.P Censo Escolar, 1996, D.G.E.C Encuesta Permanente de Hogares, 1997, Censo de Población y Vivienda 1988), Censo Nacional Agropecuario, B.C.H 1995, 1996, 1997.

CUADRO 2.1

Brecha interna de desarrollo humano en países seleccionados, 1997

País	IDH País	Porcentaje del IDH de la región o departamento menos desarrollado en relación con el IDH de la región o departamento más desarrollado
Polonia	0.834	80%
Chile*	0.891	75%
Venezuela	0.861	74%
Brasil	0.783	60%
Bolivia*	0.589	57%
Sudáfrica	0.716	57%
Honduras	0.575	47%
China	0.626	47%
Filipinas	0.672	47%
Nigeria	0.393	23%

Fuente: Elaboración propia en base a PNUD, Informes sobre Desarrollo Humano, 1994, 1997.

*Para los casos de Chile y Bolivia la base es el respectivo Informe Nacional sobre Desarrollo Humano.

Esto contribuye a subrayar la importancia de asumir el desarrollo de las zonas más rezagadas como un objetivo nacional.

Existen diversos caminos para enfrentar esas disparidades. Entre otros, "el diálogo multipartidista, una institucionalidad coherente y eficiente, una mejor distribución de los recursos, la reducción de la desigualdad en la distribución del ingreso, programas contra la pobreza y mejor planificación, mayor vigilancia y una más eficaz implementación a escala regional" (PNUD, 1996). Cualquiera de las estrategias que se adopte debe darse en un marco de concertación de voluntades políticas de los actores involucrados (véase capítulos 6 y 7). Los argumentos técnicos aquí expuestos respecto de la necesidad de un desarrollo armónico pueden servir de base para los consensos mínimos que el problema demanda.

La diversidad entre los departamentos

Al analizar el IDH en función de cada una de las tres dimensiones que lo componen, es posible apreciar la diversidad de los perfiles de desarrollo humano de cada departamento (véase gráfico 2.3). Esto permite identificar qué dimensión está menos desarrollada (lo que ayuda a definir prioridades de acción al momento de implementar políticas) y reconocer grupos de departamentos con características similares, lo que puede ayudar a compartir experiencias acerca de la forma de abordar los problemas, entre otras acciones.

En términos generales, se aprecia que de las tres dimensiones la de salud es la que presenta un mayor nivel de logro en la mayoría de los departamentos. En algunos llega a alcanzar valores cercanos o superiores a 0.700². Sin embargo, es también la variable que revela más heterogeneidad. Escapan claramente a esa tendencia los departamentos de Lempira, La Paz e Intibucá. En ellos, el logro en salud desciende a niveles similares o inferiores al logro en educación, lo que revela retrasos importantes en materia de nutrición infantil (los tres departamentos muestran valores superiores al 60%). Esto puede ser resultado de una precaria situación en términos de seguridad alimentaria. Dadas las implicaciones de las carencias nutricionales en el desenvolvimiento de los niños, estas áreas debieran ser priorizadas para equipararlos a los niveles nacionales.

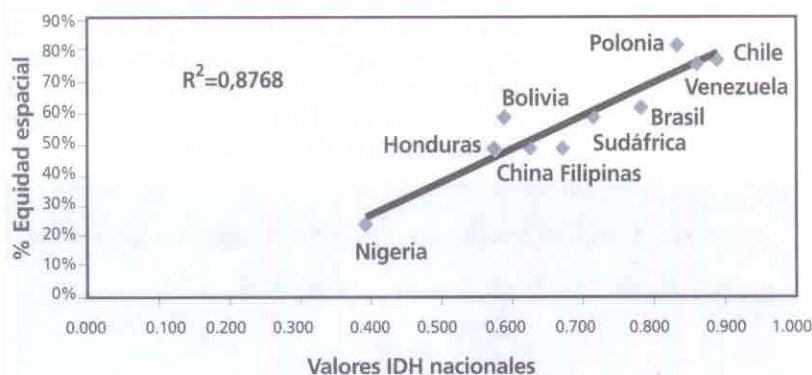
Evolución de la desnutrición según departamentos

Una de las vías para conocer mejor la evolución de los departamentos en los últimos años, es el de comparar los datos de desnutrición infantil, de acuerdo con los censos de talla realizados periódicamente en el país desde 1986 (cuadro 2.2).

Esta comparación, que abarca poco más de una década, revela que en ese lapso los departamentos no han modificado sustancialmente sus niveles de

GRAFICO 2.2

Equidad espacial y logro en desarrollo humano países seleccionados, 1997

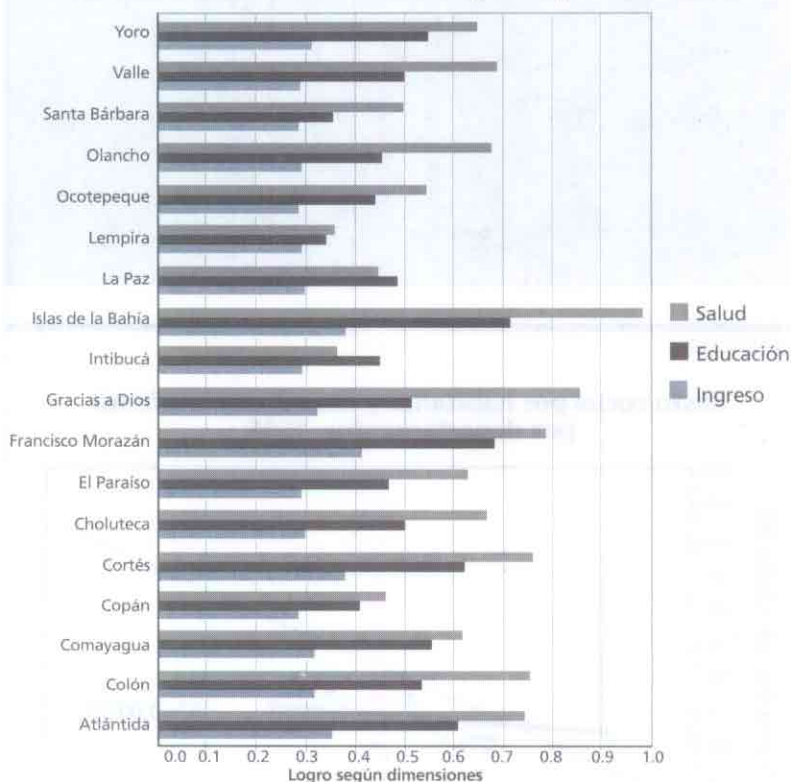


*Porcentaje del IDH de la Región o Departamento menos desarrollado, en relación con el más desarrollado

Fuente: Elaboración propia en base a PNUD, IDH, 1997.

GRAFICO 2.3

Índice de desarrollo humano por departamento



Fuente: Elaboración propia en base a M.S.P Censo de Talla, 1996, M.E.P Censo Escolar, 1996, D.G.E.C Encuesta Permanente de Hogares, 1997, Censo de Población y Vivienda 1988), Censo Nacional Agropecuario, B.C.H 1995, 1996, 1997.

desnutrición infantil. Algunos han alcanzado rebajas poco significativas (la mayor, de un 6%, en el departamento de Colón) y otros han aumentado levemente sus porcentajes, aunque tampoco en forma considerable. En síntesis, pareciera haber una inercia muy difícil de romper. La falta de impacto de las políticas sociales debiera constituir un foco de preocupación urgente; como ya se señaló, el desarrollo humano no sólo puede estancarse sino también retroceder.

CUADRO 2.2

Honduras : Evolución de la desnutrición infantil según departamentos

Departamentos	1986	1991	1995	1997	Cambio
	%	%	%	%	86-97
Atlántida	35	28	32	34	1
Colón	40	32	34	34	6
Comayagua	46	39	43	47	-1
Copán	55	50	56	58	-3
Cortés	33	26	32	30	3
Choluteca	35	28	38	40	-5
El Paraíso	40	35	47	42	-2
Francisco Morazán	29	25	29	30	-1
Gracias a Dios	28	22	20	23	5
Intibucá	61	62	64	68	-7
Islas de la Bahía	11	7	12	10	1
La Paz	53	52	54	61	-8
Lempira	62	62	60	67	-5
Ocotepeque	49	42	44	51	-2
Olancho	37	31	33	38	-1
Santa Bárbara	57	48	49	54	3
Valle	32	29	30	37	-5
Yoro	39	30	35	41	-2

Fuente: Elaboración propia en base a MSP. Censo de Talla, 1986-1997.

Una primera forma de enfrentar este desafío podría consistir en estudiar el modo en que los recursos destinados a la salud de la población son utilizados. La lógica de la inversión social recomienda que éstos sean asignados privilegiando a los sectores más rezagados. Las cifras disponibles para Honduras parecieran señalar que ese criterio no se cumple a cabalidad. Para fundamentar este punto se ha hecho un cruce entre el monto del gasto social en salud (medido en términos per cápita) de cada departamento y el nivel de logro alcanzado, representado por la incidencia de la desnutrición infantil.

Como se indica en el gráfico 2.4, no existe una relación positiva entre los porcentajes de desnutrición infantil departamental y los montos per cápita que les son asignados en salud. Allí se observa, por ejemplo, que en 1995 (año de los datos que se usan para la comparación) el departamento de Francisco Morazán tenía un 29% de niños desnutridos y recibía 432 lempiras per cápita. Mientras tanto, Intibucá, con una incidencia de la desnutrición de 64%, recibía 177 lempiras per cápita. Una distribución no focalizada y poco eficaz –dada la escasa correlación entre gasto y logros– de los escasos recursos del gasto social, como la señalada, contribuye a reproducir las desigualdades espaciales y conspira contra la obtención de mejores niveles de desarrollo.

Es claro que ni la desnutrición infantil agota todas las demandas y necesidades de salud de la población ni éstas agotan las del desarrollo humano en general. No obstante, los datos contribuyen a plantear la discusión con respecto a los criterios y la eficacia de la asignación del gasto social, esta debe ser profundizada en investigaciones posteriores que arrojan luz sobre los factores que inciden en las definiciones presupuestarias: criterios de manejo de política fiscal y su impacto macroeconómico, negociaciones políticas, “lobbys”, grupos de presión, demandas electorales, etc. Es necesario insistir en que la voluntad y el consenso nacional serán claves para enfrentar las reformas que tal sistema requiere.

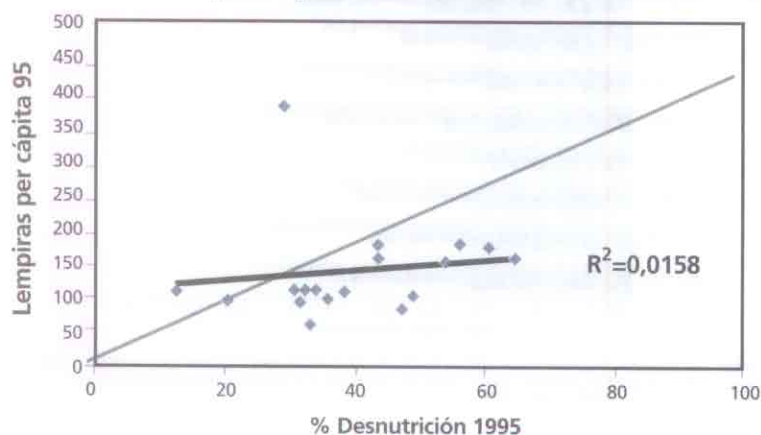
Desde el punto de vista de la definición de políticas, el PNUD señala, para el caso específico de la desnutrición infantil, que se ponga especial atención en dos puntos esenciales: la necesidad de que los programas de nutrición y apoyo alimentario se enmarquen en una estrategia general de combate a la pobreza y la necesidad de vincular ejecución (y algunos aspectos de su diseño) al trabajo de grupos organizados en las comunidades (PNUD, 1997).

Diferencia de logro educativo entre los departamentos

El papel decisivo de la educación para alcanzar el desarrollo humano resulta hoy indiscutible. Por eso, los sistemas de educación formal aspiran a dotar a las personas de las herramientas

GRAFICO 2.4

Gasto social por habitante y desnutrición infantil por departamentos. 1995



Fuente: Elaboración propia en base a SHCP. Memoria 1996; MSP. Censo de talla, 1995.

cognoscitivas que las habiliten para entender el mundo y entenderse a sí mismos, utilizar adecuadamente las oportunidades que ofrece la sociedad, hacer suyos los objetivos sociales y lograr la realización de sus aspiraciones personales. En función de esos objetivos, es preciso que todos los habitantes de un país puedan acceder a un plan básico de formación que los habilite para manejar los "códigos propios de la modernidad".

La noción "códigos de modernidad", acuñada por la CEPAL, se refiere a las capacidades mínimas, en el ámbito del razonamiento analítico simbólico y de las relaciones interpersonales, que son necesarias para la participación activa de un individuo en la sociedad actual: manejo de las cuatro operaciones aritméticas básicas, lectura comprensiva de un texto, aptitud para comunicarse por medio de la escritura, análisis crítico del entorno (incluidos los mensajes de los medios masivos de comunicación), disposición para organizarse con otras personas con el propósito de conseguir objetivos comunes (CEPAL, 1992).

No obstante el esfuerzo que hacen los gobiernos y las familias para educar a las nuevas generaciones, existen muchas limitaciones que la realidad socioeconómica impone para lograrlo plenamente.

En primer lugar, persiste la escasez de recursos públicos y una insuficiente y poco equitativa oferta educativa, tanto en cantidad como en calidad. Al

mismo tiempo, hay circunstancias que, por el lado de los beneficiarios, restringen el efecto de esos recursos. Así, por ejemplo, la necesidad de mejorar los ingresos familiares obliga a muchos niños a dejar la escuela para dedicarse al trabajo (a veces de manera permanente, a veces temporalmente). A esto se une el bajo nivel educativo de los padres, las condiciones precarias de sus hogares (familias en situación irregular, hacinamiento, etc.), y otros tantos factores que conspiran contra la eficacia de la educación.

Remover los obstáculos que impiden la ampliación de las oportunidades educativas es tarea prioritaria de una estrategia de desarrollo humano. No hacerlo implica seguir reproduciendo las desigualdades sociales, tanto las de base económica como las espaciales.

El panorama de logro educativo de los distintos departamentos, exhibe claras diferencias. Sólo 5 de los 18 alcanzan porcentajes de alfabetismo de adultos superiores al porcentaje nacional (Islas de la Bahía e Intibucá se ubican en los extremos de la distribución). Departamentos como Copán, Ocotepeque, Santa Bárbara y Yoro presentan porcentajes de alfabetismo de adultos particularmente bajos. Las cifras de escolaridad muestran que ningún departamento alcanza, como promedio, los 6 años mínimos de educación primaria (cuadro 2.3). Pero aquí también se observan notorias desigualdades. Por ejemplo, mientras en Morazán el

CUADRO 2.3

Desarrollo humano según departamento, 1996

Departamentos	Proyección Población 1996	PIB/H PPA*	Alfabetismo adultos	Escolaridad promedio	Desnutrición infantil	IDH
Islas de la Bahía	28,387	2,374.9	91.7	4.8	9.9	0.787
Francisco Morazán	1,020,846	2,548.3	83.6	5.7	29.0	0.705
Cortés	834,776	2,335.7	77.9	4.5	31.6	0.658
Gracias a Dios	46,762	2,030.7	67.5	3.0	22.6	0.637
Atlántida	303,684	2,195.1	77.2	4.0	33.2	0.635
Colón	192,907	1,953.4	70.6	2.7	32.2	0.598
Yoro	422,474	2,000.5	72.7	3.1	40.8	0.573
Valle	139,742	1,854.0	68.5	2.4	37.0	0.564
Comayagua	313,850	1,977.9	72.7	3.0	44.5	0.556
Choluteca	367,852	1,870.5	66.4	2.4	39.8	0.548
Olancho	371,290	1,850.1	61.3	2.3	38.4	0.539
El Paraíso	321,179	1,822.9	63.0	2.2	43.3	0.520
Ocotepeque	93,694	1,813.8	59.7	2.2	50.3	0.482
La Paz	136,565	1,893.6	65.4	2.4	59.5	0.465
Santa Bárbara	346,135	1,810.2	47.7	2.0	54.6	0.432
Copán	276,770	1,783.3	54.1	1.9	58.5	0.430
Intibucá	158,082	1,836.9	60.9	2.1	67.1	0.416
Lempira	223,404	1,709.1	47.0	1.5	67.2	0.368

* las cifras corresponden a dólares US\$.

Fuente: Elaboración propia en base a M.S.P Censo de Talla, 1996, M.E.P Censo Escolar, 1996, D.G.E.C Encuesta Permanente de Hogares, 1997, Censo de Población y Vivienda 1988), Censo Nacional Agropecuario, B.C.H 1995, 1996, 1997.

promedio es de 5.7, el de mayor logro, el de Lempira y Copán es de menos de dos años (sólo cuatro departamentos llegan a cuatro o más años). Estas cifras, junto con las de alfabetismo, alertan sobre el peligro de que la incidencia del analfabetismo funcional sea muy alta en algunos departamentos, especialmente en los grupos sociales menos integrados a la educación.

El analfabetismo funcional consiste en que, debido al poco uso de las destrezas de lectura y escritura aprendidas, una persona llega a no comprender mensajes escritos que antes entendía. Dichas destrezas, adquiridas en los primeros años de estudio, se refuerzan solo si, de acuerdo con estudios de la UNESCO para la región, se le garantizan a una persona cinco o más años de escolaridad formal, de lo contrario, es candidato a ser analfabeto (Infante, 1993). Retener a los niños hasta terminar el sistema educativo primario es una tarea prioritaria para no perder el esfuerzo que la sociedad y los gobiernos han efectuado.

Una estrategia de desarrollo humano nacional debiera articular muy bien los distintos niveles educativos (educación básica, capacitación técnica, enseñanza superior e investigación, ciencia y tecnología) y fijar contenidos orientados a responder los desafíos actuales y futuros, sobre todo en cuanto a inserción productiva, de acuerdo con las formas culturales propias de cada grupo social.

Al igual que en el caso de la desnutrición infantil, en materia de educación se unen al bajo nivel de logro, las desigualdades departamentales y una inadecuada asignación del gasto social. En efecto, al cruzar las cifras correspondientes (ver gráfico 2.5) se aprecia la poca consistencia entre los

montos del gasto per cápita en educación y los niveles de logro de cada departamento (nótese el bajo valor de R^2).

Es claro que, por ejemplo, no hay una distribución adecuada en beneficio de los departamentos de peores condiciones relativas (como Lempira o Santa Bárbara). Además, la posibilidad de alcanzar niveles mayores o menores de educación pareciera no depender del monto de gasto per cápita hecho, lo cual podría indicar que ese gasto no se está haciendo de la mejor forma o que no se conocen suficientemente las particularidades de cada departamento para realizarlo de un modo más eficaz. Revertir esta situación resulta indispensable para orientar mejor los esfuerzos sociales dirigidos a aumentar y hacer más equitativas las oportunidades educativas.

Distribución de logros en ingreso

No obstante ser un medio para alcanzar el desarrollo humano, el ingreso forma parte del IDH debido a su utilidad para reflejar, indirectamente, aspectos que los otros dos componentes no alcanzan a representar.

En términos metodológicos, lo más importante es medir cuál es la disponibilidad media de ingresos de cada persona pues esta revela su capacidad de satisfacer las demandas básicas de bienes materiales de subsistencia y poder así “disfrutar de un nivel de vida decoroso” (PNUD, 1996).

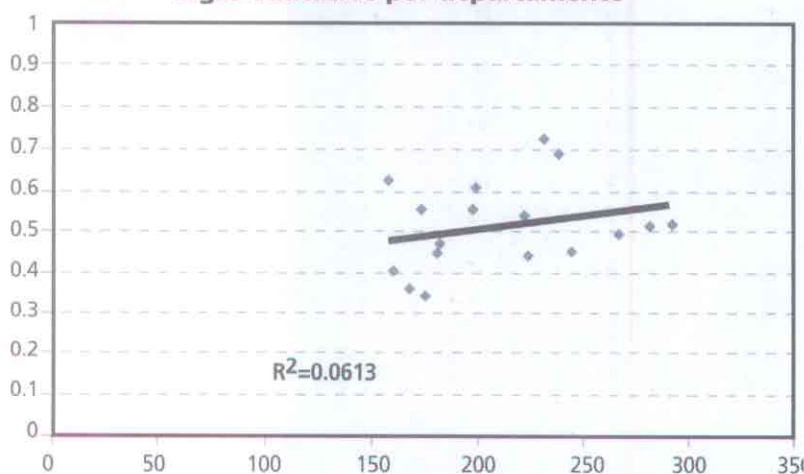
En el caso de Honduras, es muy difícil efectuar esa medición debido a la insuficiente información de que se dispone. No existen cifras de cuentas nacionales que permitan hacer un cálculo del tamaño del producto interno bruto de cada departamento. La encuesta de hogares, por su parte, proporciona algunos datos útiles, pero sólo en cuanto a cinco áreas generales (Tegucigalpa, San Pedro Sula, “resto rural, resto urbano”, nivel nacional).

Por ese motivo, las cifras de ingresos utilizadas en el cálculo de los IDH desagregados corresponden a estimaciones hechas a partir de la escolaridad de los jefes de hogar, a nivel de cada departamento y municipio. Estas constituyen un recurso, teórica y estadísticamente correcto (validado con base en modelos) que ayuda a conocer las tendencias generales del fenómeno. Sin embargo, es recomendable actuar con cautela si se pretende sacar otras conclusiones más amplias. (Para más detalles, ver anexo metodológico).

En el cuadro 2.3 se ve que a nivel departamental los ingresos mantienen un patrón similar al de las otras dos dimensiones, aunque aquellos se destacan por su aparente mayor homogeneidad. Francisco Morazán y Lempira ocupan el primer y el último lugar de escala. Cuatro departamentos (Francisco Morazán, Atlántida, Cortés e Islas de la Bahía) se elevan por sobre los 2,050 dólares per cápita (PPA), según datos de 1997.

GRAFICO 2.5

Gasto en educación por habitante en relación al logro educativo por departamento



Fuente: Elaboración propia en base a M.S.P Censo de Talla, 1996, M.E.P Censo Escolar, 1996, D.G.E.C Encuesta Permanente de Hogares, 1997, Censo de Población y Vivienda 1988), Censo Nacional Agropecuario, S.H.C.P. 1996.

Vale la pena repetir aquí que uno de los obstáculos que más impiden el aumento del desarrollo humano en Honduras lo constituye el escaso ritmo de crecimiento económico de los últimos años, el cual se ha unido a las permanentes desigualdades sociales y espaciales. Ello no tiene que ver con la disponibilidad o no de recursos económicos (especialmente recursos naturales) de los departamentos, sino con la forma en que los individuos se vinculan al sistema productivo: ¿cómo integra? ¿por la vía del empleo o fomentando las facilidades productivas? ¿qué tipo de relaciones sociales construye y cómo estas se potencian a partir del aumento de las capacidades individuales?

Para los objetivos del desarrollo humano resulta esencial que la actividad económica se traduzca en beneficios concretos para toda la población. De lo contrario resulta paradójico que, por ejemplo, en Honduras los peores niveles de desarrollo humano se localicen precisamente en regiones donde se asientan destacadas actividades económicas, como, por ejemplo, la región cafetalera de occidente (véase mapa de IDH por regiones agrarias, mapa 2.1). Como una manera de contextualizar esta visión parcial, en el capítulo 4 se pueden encontrar algunos datos sobre la estructura económica y el mercado laboral de Honduras.

Nivel de desarrollo humano y gasto social: una propuesta de clasificación departamental

Intentar una clasificación de los departamentos implica preguntarse qué características comunes los aglutinan: por ejemplo, al relacionar los niveles de desarrollo humano y los montos per cápita de asignación del gasto social, es posible reconocer interesantes situaciones.

Al igual que en salud y educación, tampoco se observa una correlación significativa (ver gráfico 2.6.) entre esos niveles y esos montos, lo cual revela, una vez más, la falta de eficiencia y de eficacia del gasto público. Entender esto tiene especial importancia al momento de plantearse políticas para vertebrar una estrategia de desarrollo humano espacialmente equilibrado.

Por supuesto, la mera acción clasificatoria no tiene mucho sentido si no se complementa con una interpretación de los resultados. En el cuadro 2.4 se han agrupado los departamentos en función de las dos variables arriba mencionadas. Cada valor ha sido comparado con el respectivo promedio nacional para definir si se ubica por encima o por debajo de él (385 lempiras en el caso del gasto social per cápita y un puntaje de 0.575 en el caso del IDH, especialmente calculado para Honduras) y verificar cual es el sitio particular que ocupa en la combinación de desarrollo humano y gasto social.

En el cuadrante número uno se ubican los departamentos de Francisco Morazán (671 lempiras y un IDH de 0.705) y Gracias a Dios (402

CUADRO 2.4

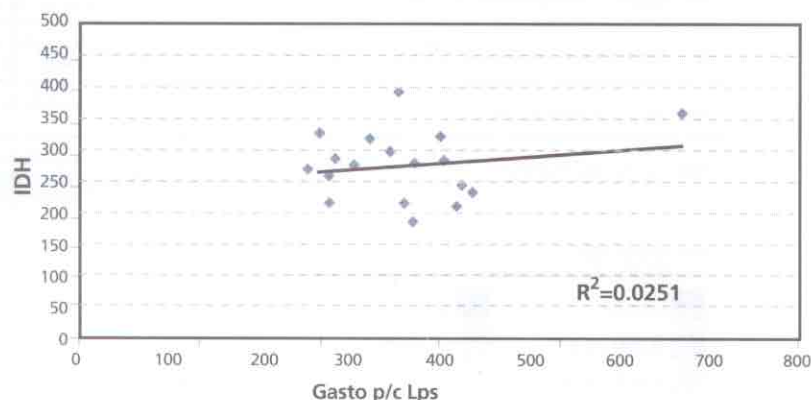
Brecha interna del gasto social por habitante en relación al IDH nacional por departamento, 1996

	IDH sobre el valor nacional	IDH bajo el valor nacional
Gasto social per cápita sobre el promedio nacional	1 Francisco Morazán Gracias a Dios	2 Intibucá La Paz Ocotepeque Valle
Gasto social per cápita bajo el promedio nacional	3 Atlántida Colón Cortés Islas de la Bahía	4 Comayagua Copán Choluteca El Paraíso Lempira Olancho Santa Bárbara Yoro

Fuente: Elaboración propia en base a M.S.P. Censo de Talla, 1996; M.E.P. Censo Escolar, 1996; D.G.E.C. Encuesta Permanente de Hogares, 1997; Censo de Población y Vivienda 1988; Censo Nacional Agropecuario, B.C.H. 1995, 1996, 1997; S.C.H.P., 1996.

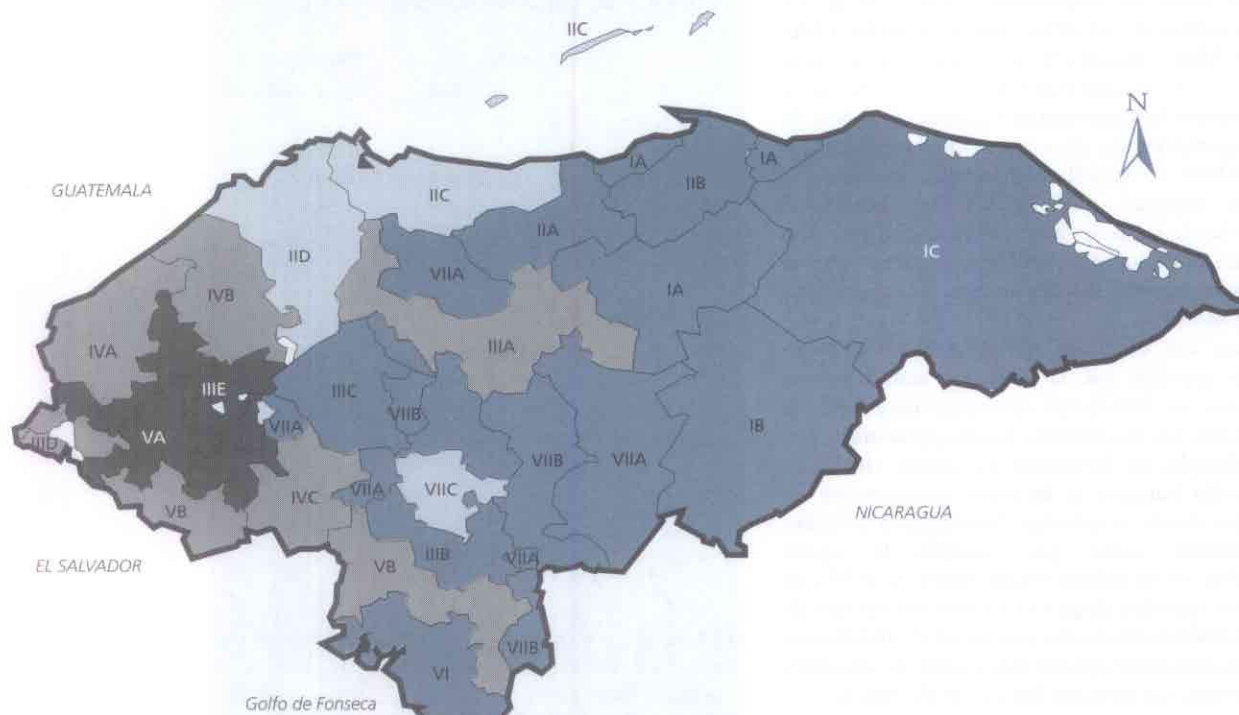
GRÁFICO 2.6

Gasto social por habitante en relación al IDH departamental, 1995



Fuente: Elaboración propia en base a M.S.P. Censo de Talla 1996; M.E.P. Censo Escolar, 1996; D.G.E.C. Encuesta Permanente de Hogares, 1997; Censo de Población y Vivienda 1988; Censo Nacional Agropecuario; B.C.H. 1995, 1996, 1997; S.H.C.P., 1996.

IDH por regiones agrarias



Regiones Agrarias de Honduras

IDH

I Frente Pionero Agrícola	IA	Cuenca Alta del Río Sico	0.521
	IB	Cuencas del Patuca y Cordillera Entre Ríos	0.536
	IC	Valle Sico Ouluya y Mosquita	0.593
II Región Agroindustrial Norte	IIA	Valle del Alto Aguan	0.599
	IIB	Valle del Bajo Aguan	0.598
	IIC	Litoral Atlántico Norte	0.662
	IID	Valle de Sula	0.649
III Montañas y valles campesinos del Interior	IIIA	Montañas del Pijol y la Flor	0.468
	IIIB	Montañas de Lepaterique y Azacualpa	0.510
	IIIC	Cuenca del Humaya	0.561
	IIID	Valle de Ocotepeque	0.615
	IIIE	Sierra del Merendón y Montaña de Puca	0.398
IV Región Cafetalera de Occidente	IVA	Sierra del Gallinero y Meseta de Santa Rosa	0.436
	IVB	Montaña de Santa Bárbara	0.452
	IVC	Sierras de Guajiquiro y de Montecillos	0.461
V Montañas y Vertientes Campesinas del Sur	VA	Montañas de Celaque y Opalca	0.363
	VB	Cuenca del Río Lempa y Vertientes del Sur	0.465
VI Región Empresarial Sur	VI	Planicie Costera del Pacífico	0.575
VII Latifundio Central	VIIA	Valles Centrales	0.564
	VIIIB	Cerros y Mesetas de la Región Central	0.528
	VIIIC	Distrito Central	0.762

Intervalos IDH



Fuente: Mapa digital; Instituto Nacional. Elaboración propia en base a datos del Censo Nacional Agropecuario, 1993.

lempiras y un IDH de 0.637). Estos se hallan por sobre el promedio nacional en ambas variables, en las cuales comparten una tendencia similar. Al mismo tiempo, es necesario señalar que el hecho de que se sitúen en una situación parecida no significa que entre ellos no haya importantes diferencias: si se vuelve a mirar el gráfico 2.6 se advertirá la especial situación del departamento de Francisco Morazán, representado por el punto más alejado de la tendencia general.

En el cuadrante número dos aparecen cuatro departamentos (Intibucá, La Paz, Ocotepeque y Valle). Estos si bien tienen un IDH por debajo del nacional, aparecen con buenas perspectivas para el futuro puesto que cuentan con mejores asignaciones de gasto que el resto. Por supuesto, que esas perspectivas se concreten dependerá, en buena parte, de la eficiencia con que esos recursos se utilicen y de la estabilidad financiera de los programas que se implementen.

El cuadrante número tres agrupa a otros cuatro departamentos (Atlántida, Colón, Cortés e Islas de la Bahía). Estos, consiguen logros mayores a pesar de no ser los más favorecidos en materia de recursos públicos. Esto puede deberse a un gasto usado más eficientemente o a una mayor dinámica en el ámbito económico y social. De hecho, tres de esos cuatro departamentos (Atlántida, Cortés e Islas de la Bahía), disponen de ingresos superiores a los 2,000 dólares per cápita PPA, en tanto que Colón bordea esa suma. Llama la atención el hecho de que estos cuatro departamentos se ubican en la misma zona geográfica y en la misma región agraria, la llamada "Región Agroindustrial del Norte" que incluye, principalmente, el litoral Atlántico Norte, el Valle de Sula, el Valle del Bajo Aguán y el Valle del Alto Aguán (ver capítulo 5).

Ciertamente, los departamentos del cuadrante número cuatro son los que presentan la peor de las combinaciones: rezago en desarrollo humano y menor acceso a recursos públicos. Ellos parecieran ser los departamentos "olvidados" del sistema. En estas condiciones, no se vislumbran para sus habitantes grandes oportunidades de mejoramiento en el futuro cercano.

Identificar las características compartidas y los rasgos diferenciadores entre los departamentos y dentro de ellos resulta indispensable para el debate respecto a una estrategia de desarrollo humano que tenga en cuenta la equidad espacial, ya que no existen patrones únicos al interior de los departamentos. Reconocer y asumir esta diversidad será clave para el éxito de ese fin.

Desarrollo humano por municipios

Dado que el nivel departamental aún puede ocultar importantes diferencias, resulta conveniente estudiar también el municipal, pues este, en primer lugar, se encuentra unido, por regla general, a conglomerados humanos con condiciones económicas

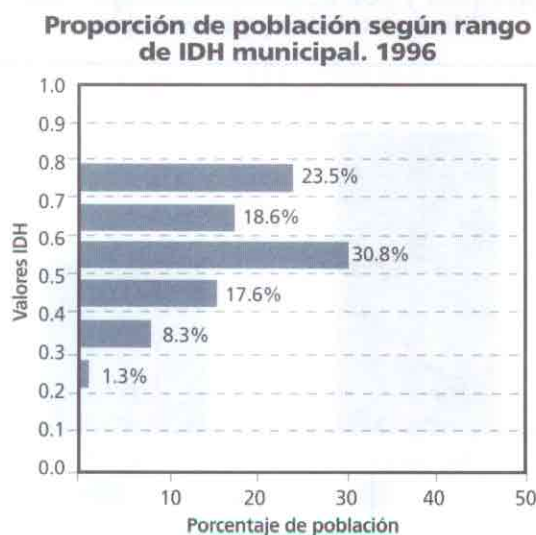
y socioculturales más homogéneas que las departamentales; en segundo lugar, el municipio constituye una instancia que se ubica en la "primera línea" de acción en materia de entrega de servicios sociales; en tercer lugar está más ligado a la vida cotidiana de las personas. Por ello, el contar con más información será beneficioso para trazar tanto políticas locales de desarrollo humano como departamentales y nacional.

En lo metodológico, el IDH municipal se calcula sobre la misma base de variables que el IDH departamental y resulta por lo tanto una medición ad-hoc para Honduras, que puede no ser estrictamente comparable con los cálculos internacionales³. Por carecer de información completa, se excluyen del análisis los municipios de San Francisco de Opalaca, San Marcos de Colón y Patuca.

Ahora bien, los resultados del análisis municipal reafirman una conclusión cardinal ya extraída del nivel departamental: las desigualdades de desarrollo humano en Honduras son profundas y agudas. El gráfico 2.7 señala la curva de la distribución de los IDH municipales y la proporción de personas que, se estima, se encuentra en cada uno de los distintos rangos del índice. La mayor densidad se encuentra entre los valores 0.500 a 0.590, con un 30,8% de la población repartida en 105 municipios. En tanto que la más elevada dispersión se halla en los ocho municipios con IDH bajo 0.299 (ver índice de DH municipal en anexo estadístico).

Aunque la mayoría de la población se ubica en el nivel medio de desarrollo humano (entre 0.500 y 0.790), existen innegables diferencias en su seno. Por ejemplo, el 23.5% se ubica por sobre el valor 0.700 (ocho municipios). Ese grupo está formado preferentemente, por el distrito central de

GRAFICO 2.7



Fuente: Elaboración propia en base a M.S.P. Censo de Talla 1996; M.E.P. Censo Escolar, 1996; D.G.E.C. Encuesta Permanente de Hogares, 1997, Censo de Población y Vivienda 1988; Censo Nacional Agropecuario: B.C.H. 1995, 1996, 1997.

CUADRO 2.5

Brecha entre el municipio de mayor y menor desarrollo humano según departamento, 1996

Departamento	Municipio de más alto IDH	Valor máximo	Municipio de más bajo IDH	Valor mínimo	Distancia entre el IDH mayor y menor expresados en porcentaje del mayor
Atlántida	La Ceiba	0.740	Jutiapa	0.481	20.8
Colón	Sabá	0.657	Santa fe	0.553	15.8
Comayagua	Las Lajas	0.641	San Jerónimo	0.417	34.9
Copán	Santa Rosa	0.571	Dolores	0.336	41.2
Cortés	San Pedro Sula	0.725	San Antonio	0.533	26.5
Choluteca	Choluteca	0.617	Concepción	0.450	27.1
El Paraíso	San Matías	0.647	Liure	0.403	37.7
Francisco Morazán	Distrito	0.765	Lepateri	0.383	49.9
Gracias a Dios	Brus Laguna	0.678	Puerto Lempira	0.619	8.7
Intibucá	La Espera	0.600	San Marco	0.245	59.2
Islas de la Bahía	Utila	0.796	Roatán	0.782	1.8
La Paz	Cane	0.706	Yarula	0.329	53.4
Lempira	Valladolid	0.528	San Manuel	0.184	65.2
Ocotepeque	Ocotepeque	0.614	Dolores	0.253	58.8
Olancho	Santa María del Real	0.622	Esquipulas	0.309	50.3
Santa Bárbara	Santa Bárbara	0.570	Atima	0.308	46.0
Valle	Alianza	0.641	San Francisco	0.473	26.2
Yoro	Olanchito	0.651	Yorito	0.441	32.3

Fuente: Elaboración propia en base a M.S.P, Censo de Talla 1996; M.E.P Censo Escolar, 1996; D.G.E.C. Encuesta Permanente de Hogares, 1997, Censo de Población y Vivienda 1988 ;Censo Nacional Agropecuario; B.C.H, 1995, 1996, 1997.

GRAFICO 2.8

Municipios y población con IDH bajo, 1996
(Cifras absolutas y porcentajes)

Fuente: Elaboración propia en base a M.S.P, Censo de Talla 1996; M.E.P Censo Escolar, 1996; D.G.E.C. Encuesta Permanente de Hogares, 1997, Censo de Población y Vivienda 1988 ; Censo Nacional Agropecuario; B.C.H, 1995, 1996, 1997.

Tegucigalpa (770,000 habts.) y San Pedro Sula (410,000), los cuales suman el 21% de la población total del país y concentran el mayor número de oportunidades.

En ambos casos sería importante describir – en futuras investigaciones – cuál es la situación del desarrollo humano en cada uno de esos municipios. Esto permitiría examinar mejor las desigualdades y las formas que adoptan las relaciones sociales en las concentraciones urbanas y descubrir todos los vínculos que unen a esas ciudades con los municipios que se encuentran dentro de sus áreas de influencia.

En el grupo de municipios con valores IDH entre 0.500 y 0.690 (140 en total) predominan los pertenecientes a los departamentos de Francisco Morazán, Comayagua, Olancho, Choluteca, El Paraíso y Colón. El hecho de que cuatro departamentos, Colón, Cortés, Gracias a Dios e Islas de la Bahía, no tengan municipios en ese grupo rezagado significa que poseen perfiles intradepartamentales más altos y homogéneos. Por el contrario, al desagregar el número de municipios con desarrollo humano más bajo, se encuentra que 59 tienen un IDH

inferior a 0.400, con una población de 562,411. Son estos municipios los que requieren mayores esfuerzos para mejorar sus niveles de desarrollo.

El grupo con desarrollo humano bajo, formado por los 142 municipios con IDH igual o inferior a 0.500 (gráfico 2.8), aglutinan un 27.2% de población. Predominan los municipios que pertenecen a los departamentos de Lempira, Santa Bárbara y Copán. Les siguen La Paz, Intibucá y Ocotepeque.

En una estrategia nacional de desarrollo humano este grupo de 142 municipios debieran ser tomados en cuenta muy especialmente por cuanto su situación le impide seguir el ritmo de los avances generales del país, lo que en poco tiempo podría aumentar la distancia que los separa del resto.

En términos de la heterogeneidad existente en cada departamento, Intibucá, La Paz y Ocotepeque presentan las más grandes diferencias internas. Les siguen los departamentos de Lempira, Olancho y Francisco Morazán. Este último es el único que tienen un nivel de IDH relativamente alto (0.705).

En cuanto a la distancia entre los valores máximo y mínimo de IDH en cada departamento (otra forma de mirar la desigualdad), el cuadro 2.5 ofrece un panorama general comparativo. Se puede apreciar que los departamentos con mayores inequidades entre sus municipios son Lempira, Intibucá, Ocotepeque, La Paz, Olancho y Francisco Morazán.

Finalmente, en cuanto a las variables que constituyen el IDH, es posible detectar, en el caso de algunos departamentos, cuál de ellas es la que más influye en la variación de los datos. En términos generales la incidencia es muy semejante en la mayoría de los departamentos. Sin embargo, en cinco de ellos (Comayagua, Cortés, La Paz, Lempira y Ocotepeque) predomina la de salud. En otros, los logros en educación son los más desigualmente distribuidos: Atlántida y Gracias a Dios. Estos perfiles definen con claridad las prioridades sectoriales de cada uno de esos departamentos.

La heterogeneidad, tanto entre los departamentos como en cada uno de ellos, pone de manifiesto que las desigualdades se fundan más en una asimétrica distribución de oportunidades que en supuestos determinismos sociales o geográficos. Reflexionar sobre esto contribuye a que sean más firmes los pasos por el camino del desarrollo humano sostenible. De allí que en la visión normativa del desarrollo humano, plantearse el objetivo de la equidad espacial no refleja, de ningún modo, una actitud voluntarista, pues, como se señala en la parte inicial de este capítulo, el índice de desarrollo humano constituye una medida de las capacidades fundamentales requeridas, independientemente del grupo humano al que se refieran, para promover la integración social. Esa visión apunta hacia

objetivos sociales definidos en función de lograr que se complementen la modernización de los sistemas de la sociedad y los requerimientos y demandas de inclusión hechas y sentidas por la gente.

La equidad espacial constituye la base para un desarrollo económico de calidad. En efecto, lo que la globalización demanda actualmente de los países es el despliegue de capacidades de “competitividad sistémica”, es decir, de toda la nación y no sólo algunas regiones, empresas, grupos o individuos. Sólo así se logrará crecer armónicamente, sin hacer recaer todas las cargas del crecimiento en los más vulnerables y numerosos y muy poco de sus beneficios.

El reconocimiento de la diversidad y la disparidad es, además, una buena forma de empezar a definir correctamente las políticas públicas ya que no todos los departamentos pueden ser medidos con el mismo patrón. Es preciso, por el contrario, tomar las providencias del caso para estimular el despegue de los que se han quedado más atrás e ir acercándolos a los que los preceden. El aumento de la distancia entre unos y otros conspira contra el desarrollo sostenible de todos.

En el anexo estadístico de este Informe puede consultarse el escalafón completo de los municipios hondureños. Allí se presentan los valores IDH y las variables con las cuales dicho índice se calculó. Analizar esas cifras puede resultar un buen ejercicio crítico respecto de la realidad actual y un incentivo para el estudio y el debate sobre este tema. No pretende ofrecer “toda la verdad” respecto de las realidades municipales, sino, únicamente, trazar algunas pistas para la reflexión.

El espacio geográfico, patrón diferenciador del desarrollo humano

Honduras es un país predominantemente rural. No solo el 60% de sus habitantes reside en el campo sino que, incluso, quienes han emigrado a la ciudad mantienen una gran parte de los rasgos y las normas de conducta de ese sector.

Aunque en la mayoría de los países del mundo los habitantes de las zonas rurales no gozan del mismo nivel de oportunidades que los de las urbanas, en el caso de Honduras su gravitación y, consecuentemente, el peso de sus problemas y su retraso, provoca que se constituyan en uno de los principales obstáculos para aumentar el desarrollo humano del país.

A nivel departamental, se puede ver un cierto vínculo entre un mayor avance en desarrollo humano y una mayor presencia de población urbana en ellos. No obstante, no se puede decir que este vínculo sea particularmente fuerte ($r = 0.56$), debido, en gran parte, a la propia heterogeneidad social y económica, tal como se muestra en las páginas anteriores.

Utilizando el criterio de 'regionalización agraria'⁴, propuesta más adelante en este Informe (Capítulo 5), se ha realizado una comparación entre las diferentes realidades rurales. De acuerdo con esta clasificación, la relación entre urbanización y desarrollo humano, en cada una de las "zonas agrarias" presenta una correlación positiva de magnitud considerable ($r^2= 0.77$).

Como queda demostrado en el panorama nacional reflejado en los índices, es posible asegurar, fehacientemente, que no habrá un verdadero y sostenido desarrollo humano en Honduras mientras no se ponga el énfasis debido en mejorar las capacidades de las personas que viven en las áreas rurales.

Lo anterior no significa, sin embargo, que la condición de ruralidad implique un determinismo

en desarrollo humano, como lo ha demostrado la experiencia de diversos países. En el cuadro 2.6, se observa que a un mismo nivel de ruralidad pueden corresponder distintos niveles de desarrollo humano.

Casos similares pueden encontrarse en los distintos municipios y departamentos de Honduras. Se puede ver que algunos escapan a la tendencia general y, pese a que en ellos priva lo rural, tienen buenos niveles de desarrollo.

Por todo lo anterior, pareciera pertinente y urgente pensar en el diseño de una estrategia de desarrollo humano que tenga como eje principal el crear las condiciones para que lo urbano y lo rural se integren positivamente e impulsen el desarrollo general del país.

CUADRO 2.6

Comparación entre la ruralidad y desarrollo humano. países seleccionados

Ruralidad diferente	Semejante,	IDH
País	% Población rural 1994	Estimado de Valor IDH
Costa Rica	51	0.889
Fiji	60	0.863
Mauricio	59	0.831
Egipto	55	0.614
Honduras	57	0.575
Guatemala	59	0.572
Marruecos	52	0.566
Camerún	56	0.468
Zambia	57	0.369
Senegal	58	0.326

Fuente : Elaboración propia en base a PNUD. Informe sobre Desarrollo Humano, 1997.

Notas

1 El coeficiente de correlación entre ambas variables es de 0,87.

2 Los valores de logro para cada dimensión se leen igual que los del IDH, es decir, en una escala de 0 a 1, donde 1 representa el óptimo.

3 Estos valores de IDH municipal se ajustan del mismo modo que los Departamentales. Con ello se cautela la coherencia estadística de las cifras.

4 El objetivo de la regionalización es identificar dentro de un territorio determinado, regiones homogéneas desde el punto de vista de la naturaleza, de la formación social y de los sistemas de producción que en ella se encuentran; es decir en delimitar conjuntos geográficos caracterizados por un mismo tipo de problemática de desarrollo agropecuario (ver tipología en el capítulo 5).