

Las inseguridades más sentidas de la gente

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

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

La vivienda

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

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

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

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

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

RECUADRO 4.1

Conferencia Mundial sobre Vivienda Declaración de Estambul

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

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

Problemas estructurales: Acuerdos sobre prioridades de intervención multisectorial

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

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

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

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

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

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

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

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

Problemáticas desencadenadas a partir de la tragedia

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

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

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

RECUADRO 4.2

Marco institucional del sector vivienda

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

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

En 1996, mediante el Decreto del Poder Legislativo 218-96¹, el cual reforma, entre otros, el artículo 29 de la Ley de la Administración Pública, contenido en el Decreto No.146-86, del 27 de octubre de 1986, se entrega a la Secretaría de Obras Públicas, Transporte y Vivienda (SOPTRAVI) las responsabilidades «... concernientes a la formulación, coordinación, ejecución y evaluación de políticas relacionadas con la vivienda, las obras de infraestructura pública, el sistema vial, urbanístico y de transporte...». Adicionalmente, en 1997 se crea el Fondo Nacional para la Producción y la Vivienda (FONAPROVI), entre cuyas funciones está la de contribuir al financiamiento de programas habitacionales.

En diciembre de 1998, por Decreto Ejecutivo² 027-98 el Presidente de la República en Consejo de Ministros, decide «... crear la Unidad de Programas y Proyectos de Vivienda como una dependencia de SOPTRAVI, adscrita a la Subsecretaría de Obras Públicas y Vivienda, sumándole a las funciones ya asignadas a esta Secretaría las de coordinar y evaluar la ejecución de los programas y proyectos de vivienda que desarrolle el Gobierno de Honduras con fondos nacionales o externos; así mismo ejecutar los programas y proyectos que se le asignen».

Finalmente, en enero de 1999, se envía para su trámite legislativo la iniciativa de ley destinada a crear la Subsecretaría de Vivienda y Asentamientos Humanos³, que será responsable de la formulación, coordinación, ejecución y evaluación de las políticas. En este proyecto se propone la creación de la Dirección General de Vivienda, adscrita a la mencionada Subsecretaría.

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

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

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

Esta situación constituía ya un gran desafío antes del huracán. Después, las evaluaciones preliminares han señalado que éste afectó la vivienda de aproximadamente 661,760 personas (82,720 familias). De éstas, cerca de 265,760 han sido evacuadas a alojamientos temporales y 396,000 han quedado en condiciones de damnificados. Se estima, en términos de emergencia, que es necesario edificar cerca de 33,220 soluciones habitacionales nuevas y rehabilitar 49,500 casas⁴.

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

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

Políticas y ofertas del gobierno para atender el desastre

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

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

Cuadro 4.1

Déficit del sector vivienda

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

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

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

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

Las Comunidades Habitacionales Temporales (CHAT)

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

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

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

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

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

La oferta

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

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

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

CUADRO 4.2

Cantidad y tipos de soluciones habitacionales temporales por ciudad

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

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

CUADRO 4.3

Número de viviendas y población beneficiaria según departamentos

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

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

1/ Población estimada

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

Los fondos de pensiones, como el del Instituto de Previsión Magisterial⁵ (INPREMA), han estado entregando un promedio aproximado de 700 préstamos para vivienda por año. Cada crédito requiere de un ingreso familiar de Lps. 3,500, el monto asignado asciende a un máximo de Lps. 250,000, tiene una tasa promedio de interés del 10% anual, y un plazo máximo de pago de 25 años.

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

CUADRO 4.4

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

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

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

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

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

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

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

RECUADRO 4.3

COHCIT

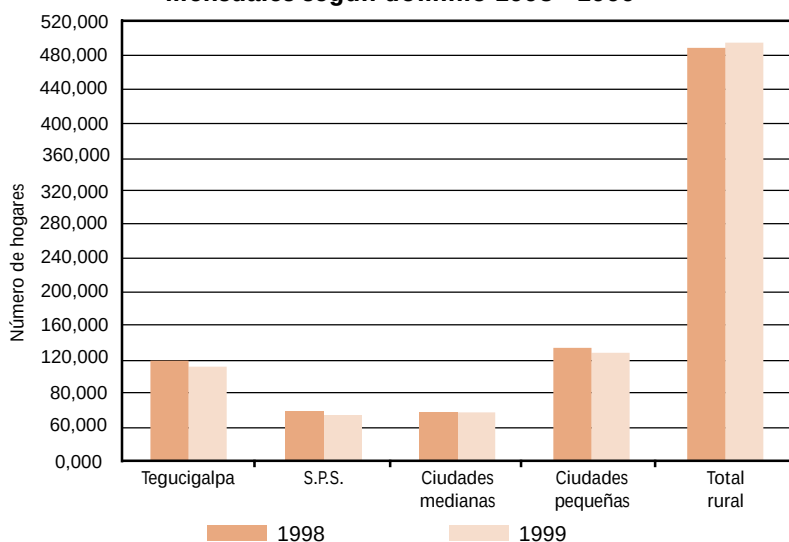
El Consejo Hondureño de Ciencia y Tecnología (COHCIT) ha llevado a cabo acciones orientadas a contribuir al proceso de reconstrucción y transformación nacional en lo relacionado con la vivienda, entre las cuales se destacan las siguientes:

- Convenio de Cooperación Técnica, AMHON HABYTED-CYTEDI⁶, en el cual se establece el compromiso de fortalecer la Unidad Técnica de Vivienda de la AMHON y la ejecución de un proyecto piloto de 60 viviendas, con un monto de L 9.8 millones (US\$ 0.7 millones).
- Carta de Intenciones FOPRIDEH - HABYTED - CYTED⁷, para la realización de un Diplomado de Actualización en Tecnología Apropiada, destinado a los diversos proyectos que atiende FOPRIDEH, el que se llevará a cabo en Honduras con una duración de cuatro meses.
- En coordinación con SOPTRAVI y el COHCIT se ejecutará una capacitación en el área de la política para el sector.

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

GRAFICO 4.1

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



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

Los desafíos

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

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

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

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

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

Definición de una política nacional de vivienda y asentamientos humanos

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

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

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

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

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

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

RECUADRO 4.4

Tenencia de la tierra

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

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

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

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

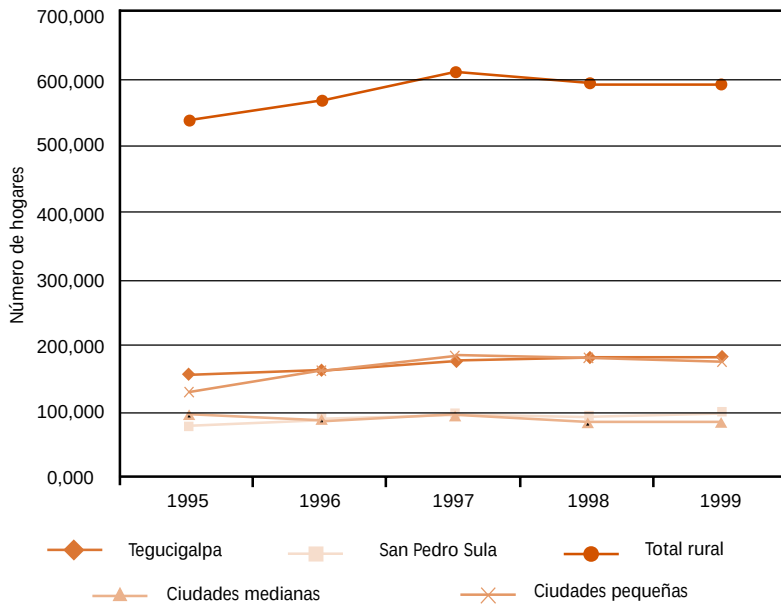
Fuente: República de Honduras, Avances en la Reconstrucción y Transformación Nacional, agosto de 1999.

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

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

GRAFICO 4.2

Evolución del crecimiento del número de hogares 1995 - 1999



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

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

Generación de ingresos, número de hogares, dominio geográfico

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

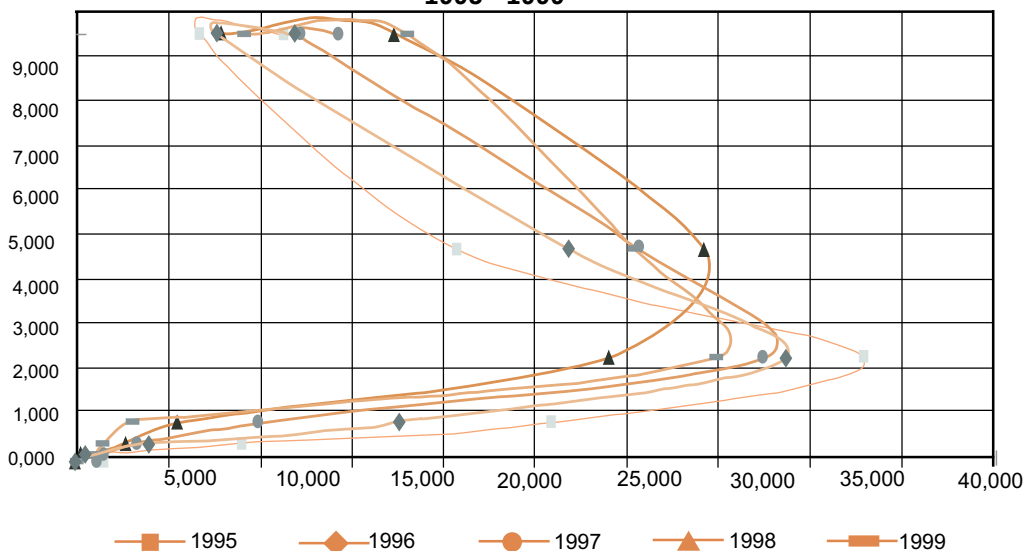
Al analizar las relaciones entre las variables número de hogares, dominio geográfico y nivel de ingresos, resalta el carácter estructural y multicausal de la vulnerabilidad frente al huracán Mitch.

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

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

GRAFICO 4.3

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



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

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

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

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

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

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

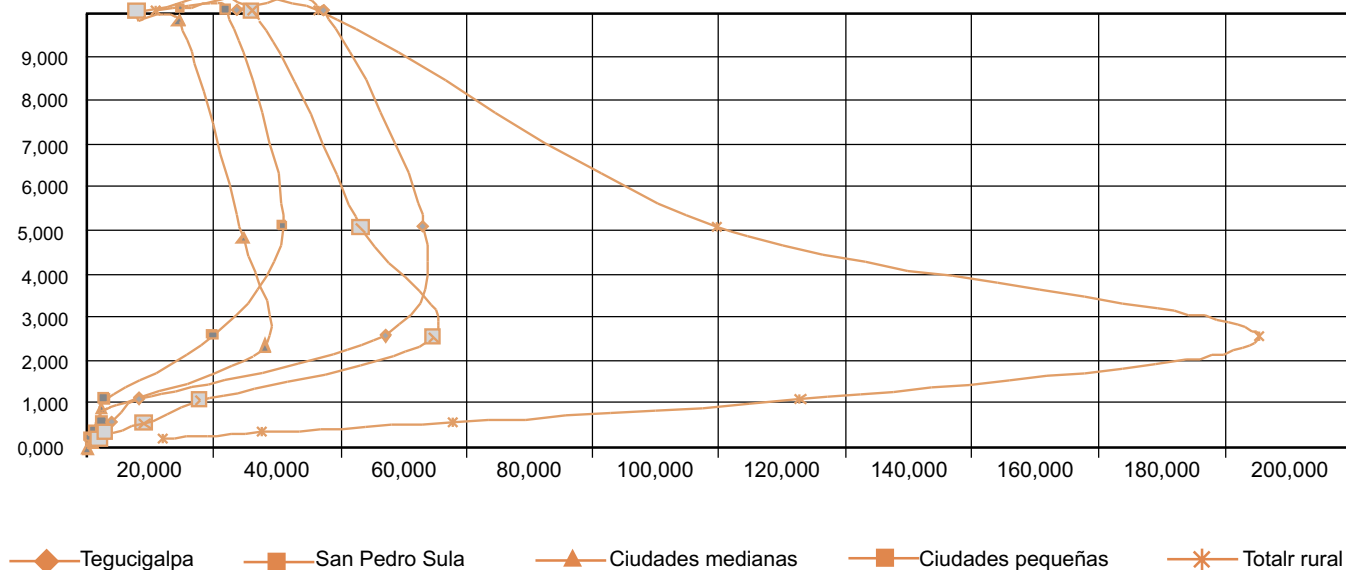
Si analizamos la capacidad de demanda de la población encontramos que el bajo monto del salario mínimo, Lps. 1,150.00 en 1999, percibido por el 33.49% de los trabajadores, inmoviliza totalmente una cartera de préstamos que necesita un dinamismo excepcional para constituirse en parte de la solución.

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

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

GRAFICO 4.4

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



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

CUADRO 4.5

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

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

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

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

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

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

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

El empleo

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

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

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

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

La dinámica del empleo antes y después del Mitch

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

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

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

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

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

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

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

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

CUADRO 4.6

Población económicamente activa según condición de actividad, 1996 - 1999

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

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

CUADRO 4.7

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

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

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

CUADRO 4.8

Características del empleo de la población ocupada, 1996 - 1999

Situación del empleo	1996		1997	
		%		%
Sin problemas de empleo	1,054,193	56.9	1,194,045	58.1
Trabajador familiar no remunerado	211,686	11.4	248,005	12.1
Subempleo visible	44,566	2.4	73,812	3.6
Subempleo invisible	540,713	29.2	499,643	24.3
Ignorado visible	1,433	0.1	1,525	0.1
Ignorado invisible			37,094	1.8
Total	1,852,591	100.0	2,054,124	100.0

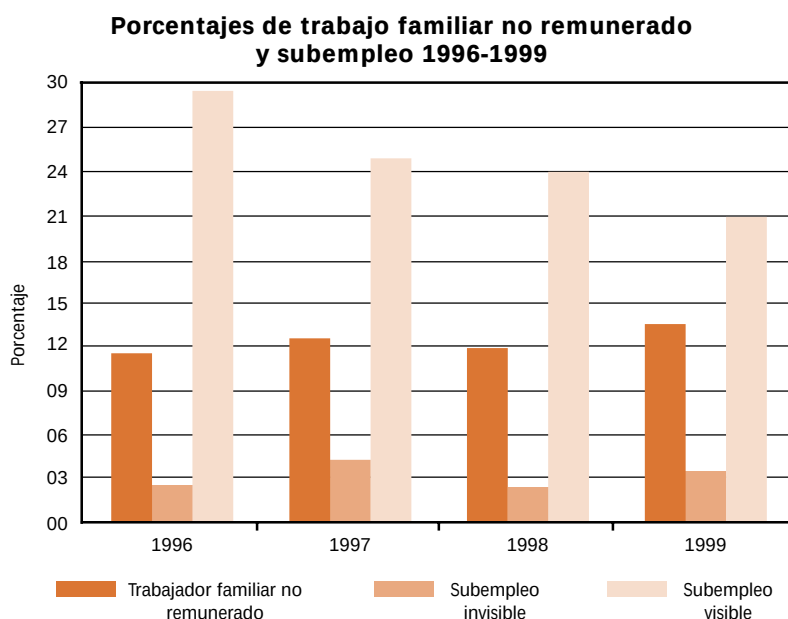
Situación del empleo	1998		1999	
		%		%
Sin problemas de empleo	1,302,047	61.0	1,396,428	60.7
Trabajador familiar no remunerado	244,286	11.4	298,829	13.0
Subempleo visible	51,596	2.4	73,503	3.2
Subempleo invisible	495,586	23.2	456,859	19.9
Ignorado visible	130	0.0	73,386	3.2
Ignorado invisible	41,347	1.9		
Total	2,134,992	100.0	2,299,005	100.0

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

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

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

GRAFICO 4.5



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

CUADRO 4.9

Población económicamente activa por categoría ocupacional, 1996 - 1999

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

CUADRO 4.10

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

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

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

CUADRO 4.11

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

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

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

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

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

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

CUADRO 4.12

Ingreso real promedio por categoría ocupacional, 1998 - 1999

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

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

CUADRO 4.13

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

CUADRO 4.14

Ingreso real promedio población ocupada según sexo, 1998 - 1999

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

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

CUADRO 4.15

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

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

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

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

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

Desafíos

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

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

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

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

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

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

La educación

El impacto del desastre

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

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

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

RECUADRO 4.5

Daños causados por el Mitch

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

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

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

Fuente: CEPAL 1999a.

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

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

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

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

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

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

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

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

RECUADRO 4.6

Daños a la infraestructura educativa del país

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

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

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

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

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

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

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

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

Por su parte, sobre la base de la información recopilada, la SE ha calculado que los daños totales oscilan alrededor de los 35 millones de dólares⁸. Esto incluye tanto los directos como los indirectos a la infraestructura educativa de todos los niveles, más los ocasionados al equipo, mobiliario y material educativo. Se incluyen, además, estimados sobre los daños a las escuelas utilizadas como albergues y sobre el costo de reubicación de estas en sitios más seguros.

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

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

CUADRO 4.16

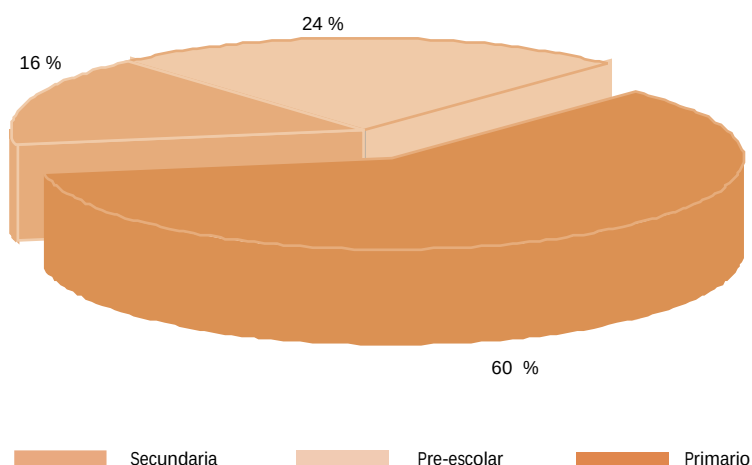
Daños a centros educativos, por departamento

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

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

GRAFICO 4.6

Distribución del total de aulas dañadas por nivel educativo



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

CUADRO 4.17

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

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

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

CUADRO 4.18

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

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

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

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

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

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

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

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

Las perspectivas del desarrollo humano en educación

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

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

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

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

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

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

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

CUADRO 4.19

Necesidades del sector educativo antes y después del Mitch

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

Fuente: Elaboración propia con base en datos oficiales proporcionados por la S.E. al Banco Mundial.

bación. A la deserción, también podría contribuir el hecho de que las familias de los lugares más afectados aducen que no tienen los recursos suficientes como para mantener a sus hijos en las escuelas. Afortunadamente, según datos provisionales proporcionados por la Unidad de Medición de la Calidad de Educación de la SE (UMCE), los niveles de rendimiento, medidos a finales de 1998 y a principios del presente año, no han variado negativamente en relación con 1997. En este año los educandos lograron un promedio de 36% en matemáticas y 40% en español de tercer grado (UMCE, 1998:57). En la última medición mencionada, en el mismo grado, lograron un 43% en matemáticas y un 41% en español, lo que significa una mejora significativa, sobre todo en matemáticas. Es razonable pensar, sin embargo, que es todavía muy temprano para determinar el verdadero efecto del huracán en esta área y que seguramente este efecto se hará sentir con mayor peso en los próximos años.

En el nivel secundario la situación es menos grave pero no menos preocupante. La destrucción de la infraestructura escolar ha venido a agudizar aún más el ya serio problema del déficit de aulas. Esto,

CUADRO 4.20

**Matrícula nivel primario por departamento
1998-1999**

Departamentos	Matrícula 1998	Matrícula 1999	% de variación
Atlántida	63,271	61,262	-3.2
Colón	47,990	50,118	4.4
Comayagua	59,657	71,012	19.0
Copán	40,890	38,465	-5.9
Cortés	166,947	167,760	0.5
Choluteca	72,341	69,179	-4.4
El Paraíso	57,441	57,656	0.4
Francisco Morazán	188,889	187,964	-0.5
Gracias a Dios	12,387	13,818	11.6
Intibucá	31,973	33,384	4.4
Islas de la Bahía	5,594	5,100	-8.8
La Paz	26,047	29,645	13.8
Lempira	38,868	37,010	-4.8
Ocatepeque	14,090	15,887	12.8
Olancho	71,687	69,679	-2.8
Santa Bárbara	58,922	58,799	-0.2
Valle	32,816	29,118	-11.3
Yoro	87,104	84,969	-2.5
País	1,076,914	1,080,825	0.4

Fuente: Elaboración propia con base en datos oficiales de la S.E. y Direcciones Departamentales.

aunado al hecho de que el número de alumnos sin posibilidad de ingresar casi se ha duplicado a causa del Mitch, hace pensar que la cobertura, ya insuficiente, tenderá a bajar en los próximos años.

En términos de matrícula, aparentemente el huracán no se hará sentir este año en el nivel secundario. Según datos provisionales proporcionados por la Secretaría de Educación y las Direcciones Departamentales de Educación, la matrícula es de aproximadamente 280,817 alumnos (sin contar los matriculados en las escuelas básicas), lo que está en relación con las proyecciones para el nivel y con el ritmo de crecimiento que ha venido teniendo a lo largo de la presente década.

Un análisis de los datos por departamento muestra que la mayoría de los afectados (con excepción de Yoro), han tenido un aumento de su matrícula (algunos significativos) en este nivel (Atlántida 9%, Colón 27%, Choluteca 4%, Francisco Morazán 3%) e Islas de la Bahía (1%). Sorprendentemente, son los departamentos que no soportaron las peores secuelas los que redujeron su matrícula (La Paz, 11%, Santa Bárbara, 7%).

No obstante, por las mismas condiciones ya mencionadas para el nivel primario, es de suponer que los índices de eficiencia y calidad también tenderán a descender o por lo menos a mantenerse tan bajos como los de años anteriores, en todos los departamentos.

En general, podemos decir que hasta el momento el gobierno, con el apoyo de la ayuda internacional, ha podido paliar la situación del sector educativo en lo que va del año. Según el Informe de *Avances en la Reconstrucción Nacional* publicado por la Presidencia de la República, se han construido y reparado, a través del FHIS, 747 aulas escolares y se han rehabilitado, en colaboración con las municipalidades y otras organizaciones comunitarias, 131 centros educativos dañados (Presidencia de la República, 1999: 17). Estas y otras medidas, sin embargo, no han logrado resolver la situación de una manera satisfactoria. Para muchos sectores de la nación, sobre todo de la sociedad civil, el gobierno nacional no ha actuado con la rapidez del caso y se ha quedado muy corto, sobre todo en la reforma del sistema educativo hondureño.

Desde una perspectiva más específica, es también claro que el gobierno no logrará cumplir con las metas educativas del Plan de Acción Nacional (PAN) para la presente década, y no necesariamente a causa del huracán. Una de las principales era reducir el analfabetismo a 16% para el año 2000.

Las tendencias analizadas anteriormente indican que lejos de acercarnos a esta meta nos estamos alejando. Sólo con campañas agresivas y focalizadas se podrá alcanzarla en un plazo corto. En el nivel preescolar, la cobertura en 1990 se encontraba en un 16% y se pretendía llegar al 32% en el año 2000. Algunos estudios de avance proclaman que esta meta se ha logrado y sobrepasado (UNIS/SEPLAN, UNICEF; PNUD, 1995, SE/GTZ; 1997), pero la realidad es que si excluimos la matrícula de los CIES (que sólo duran dos meses), todavía se está muy lejos de lograrla.

En relación con la enseñanza primaria la cobertura se ha mantenido alrededor del 85% en toda la década. El PAN tenía como objetivo la universalización para el año 2000. Todo hace pensar que no se alcanzará en ese año ni en un futuro cercano. En cuanto a la educación secundaria la meta era pasar de una cobertura del 31% en 1990 a una de 50% en el año 2000. Aunque ésta ha aumentado a 35% en 1997, es también imposible que se logre la meta para el próximo año. Al igual que con las otras, sólo redoblando esfuerzos se podría llegar a ella en un futuro cercano. En relación con el mejoramiento de la calidad, es también difícil pensar que se reducirán los índices de repitencia, deserción y reprobación en el corto plazo, si se toman en cuenta las tendencias y las condiciones examinadas aquí.

Hay que tener presente que, de acuerdo con datos del Banco Mundial, Naciones Unidas y otras fuentes, los objetivos educacionales que son requi-

sitos para el despegue económico de los países en vías de desarrollo son de por lo menos el 50% de la población adulta con educación primaria, el 25% con secundaria, la atención a las necesidades de alfabetización y sustanciales reformas en la educación superior (Steenwyk, N., y Mejía, M., 1994: 2, 7).

Antes de la llegada del huracán Mitch se sabía que casi la mitad de la fuerza de trabajo no tenía primaria completa, más del 80% no contaba con secundaria completa y no existían mecanismos eficaces para incorporar a los que habían quedado fuera. Aun así, se suponía que por lo menos en educación primaria el umbral necesario para el despegue económico se alcanzaría al final de esta década (íbid: 7).

Los efectos del Mitch, sin embargo, nos hacen pensar que ni siquiera este umbral será cruzado en el presente siglo y que los otros tampoco en un futuro cercano, a menos que se tomen las medidas pertinentes no sólo para lograr estas metas sino para avanzar efectivamente hacia el propósito fundamental de impulsar el desarrollo humano. A continuación se analizan tres aspectos fundamentales relacionados con esta cuestión.

Hacia una estrategia para superar los déficit educativos

Existen dos vías importantes a través de las cuales es posible dinamizar el desarrollo humano: el crecimiento económico y el uso del gasto social. (PNUD, 1998: 18). En relación con el primero, el PNUD ha venido insistiendo, desde 1990, que este es una condición necesaria pero no suficiente para alcanzar un mayor desarrollo humano. Para que el crecimiento económico impulse el desarrollo humano, debe generar más empleo y seguridad, propiciar la libertad de las personas, distribuir equitativamente los beneficios, promover la cohesión social y salvaguardar el desarrollo humano futuro (PNUD, 1996: 63).

Tal como se afirma en el *Informe de Desarrollo Humano 1998* de Honduras, el crecimiento del desarrollo humano desde los años sesenta no se ha logrado debido a un incremento económico fuerte sino a pesar de que éste ha sido insuficiente y de la existencia de grandes inequidades sociales y geográficas (PNUD, INDH, 1998: 55, 68). Por lo menos para los próximos años, el desastre provocado por el huracán Mitch nos deja el reto de pensar en el desarrollo humano prácticamente sin crecimiento económico. Pero también nos deja la posibilidad de reorientar lo que se ha venido haciendo.

El Mitch le ha causado al país lesiones sin precedentes. No sólo se ha perdido parte importante de la infraestructura productiva, vial y social, bienes de capital y la producción de dos años, sino que también se ha visto afectada en sus logros macroeconómicos de crecimiento y estabilización,

profundizando los desequilibrios ya existentes. Según datos de la CEPAL, en el período 1991-1997 la economía nacional creció a una tasa promedio de 3.7% y de 1995 a 1998 a una de 4.3%, impulsada sobre todo por el aumento en la inversión y las exportaciones, particularmente las no tradicionales (CEPAL, 1999c: 82, 84). Durante los primeros diez meses de 1998, la economía exhibía un desempeño favorable. Las estimaciones auguraban un crecimiento del PIB de 5.1% (íbid: 85). El huracán contrajo bruscamente esa expectativa a un 2.7%. Pero los efectos mayores se presentarán durante 1999, cuando se calcula que la actividad económica se contraerá (-6.8%), al reducirse el crecimiento en todos los sectores, excepto el de la construcción (íbid: 90-91).

Es muy probable, también, que, sobre todo en los dos próximos años, la baja de la actividad productiva genere más desempleo y subempleo. El ya reducido nivel de ingreso per cápita disminuirá aún más, y la pobreza tenderá a aumentar, sobre todo en el medio rural y en las áreas marginales de las ciudades, lo cual pondrá en situación todavía más difícil a los grupos más desprotegidos de la sociedad (ver el apartado anterior de este capítulo).

Pasada la etapa de la emergencia y la rehabilitación, urge que el gobierno y la sociedad civil elaboren una estrategia de reconstrucción que no sólo reactive el crecimiento económico, sino que lo haga más equitativo y que lo reoriente a convertirse en verdadero pilar del desarrollo humano sostenible. En esta tarea, la inversión en el conocimiento y en la formación del capital humano a través de la educación es una condición *sine qua non* para lograr una transformación productiva con equidad. Por eso, la educación debe continuar siendo, no sólo de palabra, sino de hecho, la prioridad del Estado.

El gasto social es otra vía importante para impulsar el desarrollo humano⁹. Aunque siempre sujeto a las restricciones de los montos presupuestarios, lo más importante para que se asigne un gasto social adecuado es que exista un compromiso político de parte del gobierno con el desarrollo humano. En términos generales, en lo que va de la presente década, ese gasto ha estado muy alejado de los índices recomendados por el PNUD para propiciar el desarrollo humano (ver cuadro 4.21).

Sin embargo, hay que recordar que sólo en el servicio de la deuda externa Honduras paga más de lo que invierte en el gasto social. Además, para que el presupuesto gubernamental impulse un mayor desarrollo humano es necesario mejorar ostensiblemente la razón de asignación. Esto se podría alcanzar a través de nuevas formas de captación de ingresos, de reasignación de fondos hacia aquellos sectores con mayor vulnerabilidad y de mecanismos que permitan un uso más adecuado y eficiente de los recursos disponibles. Como adelantándose al desastre, el Presidente Flores prome-

CUADRO 4.21

Razones de gasto total y gastos sociales con base en el gasto del gobierno central (datos porcentuales)

	Razón gasto	Razón asignación social	Razón prioridad social	Razón gasto desarrollo humano
1993	30.5	28.1	53.9	4.0
1994	25.7	36.7	51.3	3.5
1995	24.9	27.8	57.5	4.0
1996	22.8	32.2	53.1	3.9
1997	22.6	31.6	47.8	3.4
1998 a/	23.0	30.2	50.0	3.5
PNUD b/	25.0	40.0	50.0	5.0

a/ Cifras preliminares

b/ Índices recomendados por el PNUD, Informe de Desarrollo Humano, 1991

Fuente: Secretaría de Finanzas, Memoria, 1998.

tió en su plan de gobierno que «todo recurso disponible, obtenido de la condonación y reestructuración de la deuda externa, será utilizado como inversión en la educación» (Flores, C.R. 1998:27). De hacerse efectiva, la condonación podría ser el instrumento de transformación esperado por todos.

Mejorar la distribución del gasto social e incentivar la participación

En Honduras, el paso de un nivel de desarrollo bajo en los sesenta a uno medio en los noventa se realizó sobre la base de una significativa inversión en educación y salud primaria. Sin embargo, el monto de la inversión y las acciones emprendidas para mejorar los índices cuantitativos y cualitativos, sobre todo en educación, no han sido suficientes como para contrarrestar la vulnerabilidad evidente que todavía presenta el sector. Uno de los grandes problemas lo ha constituido la manera como se ha distribuido el gasto social, especialmente en educación.

El gasto en educación ha representado más de la mitad del gasto social desde inicios de la década de los ochenta, pero ha mostrado una tendencia a descender, pasando de un promedio de 58.3% de esa década, a un 52.9% en 1995 (UNIS/SECPLAN, UNICEF/ PNUD, 1995:28; SECPLAN/BID/UNICEF/ Ruta Social, 1997: 30). La parte del gasto en educación en el PIB también ascendió de un 4.2% en 1990 a un 4.7 en 1996 (SECPLAN, BID/UNICEF/Ruta Social, 1997: 28; SE/GTZ, 1997: 45), mientras en América Latina es de 6.0%, lo cual muestra una inversión en capital humano bajo.

Excluyendo las transferencias que la SE efectúa a otras instituciones, el 94% de los recursos son destinados para salarios y previsión social del magisterio, limitando con esto los recursos destinados para gastos de operación y capital, que en los últimos años han sido financiados con fondos externos (préstamos y donaciones) (íbid: 43). Esto explica, en gran medida, el porqué la inversión en calidad es mínima.

En función de la inversión por nivel educativo, tal como lo muestra el gráfico 4, la distribución del presupuesto ejecutado refleja una alta inversión, aunque no suficiente, en el nivel primario, y una peligrosamente baja para nivel medio y la educación de adultos. Esta asignación presupuestaria debería mejorarse de acuerdo con las cambiantes necesidades de la demanda y de las necesidades del desarrollo.

Si se analiza aún más detenidamente la ejecución presupuestaria por cada nivel, nos damos cuenta que más del 95% se gasta en salarios y el resto en infraestructura o subsidios, dejando muy poco para invertir en la mejora de la calidad de los servicios prestados, que es el problema más serio que enfrenta el sector (Edwards, J., 1995).

La distribución presupuestaria también sigue fomentando la inequidad. Los logros obtenidos en educación no han llegado a todos por igual. Entre el 20% de población más pobre -especialmente las mujeres- el nivel educativo continúa siendo extremadamente bajo, lo mismo que entre los jóvenes. Por regiones geográficas, los niveles educativos son peores en el área rural, y especialmente en los departamentos de la zona occidental (SECPLAN/UNIS, 1996). La inversión en educación no responde a esta realidad. Los departamentos que absorben la mayor parte del presupuesto en educación son los de Francisco Morazán y Cortés (también con los menores índices de pobreza), mientras que los de occidente tienen una asignación bastante baja (SECPLAN/BID/UNICEF/Ruta Social, 1997:30; PNUD, INDH, 1998: 31-35). Afortunadamente, el huracán Mitch no afectó estas zonas más vulnerables, lo cual no significa que no necesiten atención.

La tarea de reconstruir la infraestructura educativa perdida no debe hacer olvidar que la remoción de los obstáculos que impiden la ampliación de las oportunidades educativas de la gente es tarea prioritaria de una estrategia de desarrollo humano. Hasta el 17 de febrero del año en curso, el FHIS había invertido un total de Lps. 159.334.422.46 millones en 671 proyectos (sobre todo de reconstrucción) en el sector educativo, lo que representa un 30.2% del total de la inversión realizada. El cuadro 4.22 muestra en porcentajes que no necesariamente se ha invertido en donde más se necesita.

Además de ampliar las oportunidades de la gente, y especialmente de aquellos sectores tradicionalmente excluidos de los beneficios de la educación, el gobierno y la sociedad deben también enfrentar los grandes retos que todavía quedan, no

CUADRO 4.22

Inversión del FHIS en el sector educativo, Nov.98/Feb.99

Departamento	% inversión
Atlántida	11.0
Francisco Morazán	9.4
Yoro	8.9
Choluteca	7.6
Olancho	7.3
Colón	7.1
Comayagua	7.0
Lempira	6.4
Gracias a Dios	6.6
Cortés	6.4
La Paz	5.5
Santa Bárbara	4.5
Valle	4.5
Islas de la Bahía	3.0
El Paraíso	2.7
Copán	1.2
Intibucá	0.8
Ocotepeque	0.2
Total	100.0

Fuente: Elaboración propia con base en datos oficiales del FHIS III, 1999.

sólo con sus propios medios, sino que con una amplia participación popular. En este sentido, se debe continuar con la modernización y descentralización para aumentar la participación democrática y orientar las decisiones gubernamentales en función de las necesidades de los afectados. También se debe incentivar aún más la participación de otras dependencias del gobierno y especialmente de la empresa privada en el nivel primario y superior. Además, se necesita promover aún más la participación popular, como se ha estado haciendo con la creación de los Centros Comunitarios para la Iniciación Escolar (CCIE) y con el Programa PROHECO, sin descuidar la calidad. En el nivel superior, las universidades y los demás centros de educación superior deben de tratar de generar más fondos internos, ya sea mediante la venta de servicios o mediante la generación de investigaciones para el mismo gobierno o para la empresa privada.

Invertir más en la calidad

Además de reconstruir la infraestructura y de ampliar la cobertura del nivel preescolar, medio y superior, el gran reto de Honduras en términos de educación continúa siendo el mejoramiento de la

calidad de los servicios que ofrece. Muchos de los logros que se han mencionado anteriormente se han logrado sacrificando la calidad. La transformación del desarrollo del país pasa por la reversión de este patrón histórico.

La calidad tiene que ver en gran medida con los niveles de igualdad, eficiencia y pertinencia social que genera el sistema educativo. Ya se ha mencionado que la educación nacional continúa siendo inequitativa, porque a pesar de los logros, todavía limita la participación al ofrecer escasas oportunidades a los pobres, las mujeres y los jóvenes.

En términos de eficiencia, el sistema educativo todavía presenta serios problemas. Esta ineficiencia se manifiesta en los altos índices de repitencia y deserción, que si bien muestran leve mejoría en los últimos años, le cuesta anualmente al Estado alrededor de US\$ 42 millones (SECPLAN/BID/UNICEF/Ruta Social, 1997: 44). Si no se atienden estos problemas, la inversión del Estado en el desarrollo siempre se verá limitada por la falta de una adecuada cobertura y eficacia del sistema educativo.

Finalmente, la pertinencia social de los contenidos educativos es más difícil de medir. Para ello se necesitarían estudios de mercado y de otro tipo que todavía no existen en el país. Sin embargo, y aunque no se tengan datos precisos, en la realidad se ve que, a pesar de los esfuerzos hechos por los últimos gobiernos en materia de reforma curricular, los contenidos educativos de todos los niveles todavía están desvinculados del mercado de trabajo, y no le proporcionan al educando ni las herramientas cognitivas mínimas que le habiliten para realizar sus aspiraciones personales ni las capacidades necesarias que potencien su participación activa en la actual sociedad moderna globalizada. Mientras esto no se mejore, las posibilidades de desarrollo humano continuarán siendo restringidas por largo tiempo.

La deuda externa

«Es importante, desde el punto de vista estratégico, tener ese foco gemelo -alivio de la deuda y alivio de la pobreza- ya que pueden ser reforzados mutuamente... enfoquemos ambos, porque si recalamos exclusivamente alivio de la deuda, quizás podamos ganar la lucha, pero perderíamos la guerra.» Michael Camdessus (FMI), marzo de 1999.

Antecedentes

La deuda externa se encuentra en forma permanente en el debate público de desarrollo tanto en la clase política como en los medios de comunicación y la clase intelectual. Sin embargo, como se expresó al inicio de este capítulo, no representa un tema importante en la gente común pese a representar una de los factores determinantes en la asignación de la inversión gubernamental.

En Honduras, al serio estancamiento en su crecimiento per cápita, el cual ha sido casi nulo en los últimos veinte años, se une, en un vínculo perverso

so, el elevado nivel de endeudamiento externo, que lo ubica como el segundo país más endeudado de Centroamérica, después de Nicaragua.

La deuda externa pública y garantizada de Honduras ha aumentado en promedio, de 1972 a 1996, un 15% por año, en dólares nominales. El período de mayor endeudamiento tuvo lugar en la década de los ochenta, cuando se triplicó al pasar de unos 1.000 millones a 3.000 millones de dólares. Con ello la relación de la deuda con el PIB superó la cifra crítica de 80% a partir de 1986 (PNUD, INDH, 1998:71).

En este apartado se analiza el problema de la deuda externa en función de los principales agentes que intervienen en el proceso del otorgamiento, uso y pago del crédito externo. En este sentido, el primer agente es quien otorga el crédito, o sea los institutos financieros internacionales (IFI); un segundo agente es quién contrata, administra y asigna los recursos provenientes del crédito externo, o sea el propio gobierno; el tercer agente es la sociedad civil que, como expresión de toda la ciudadanía, paga la deuda a través de los impuestos.

A continuación se describen los principales IFI y sus condicionalidades relacionadas con la deuda externa: primero, el Banco Mundial (BM) y la iniciativa HIPC¹⁰; segundo, el Fondo Monetario Internacional (FMI) y las políticas de ajuste estructural, tercero, el Club de París; y, cuarto, el G-8 y la Declaración de Colonia.

Iniciativa para países pobres severamente endeudados (HIPC)

El país, junto a otras 40 naciones en vías de desarrollo, se encontraría «calificado» dentro de la iniciativa de alivio de la deuda externa para los países pobres severamente endeudados establecida por el Banco Mundial en setiembre de 1996. En América Latina, Bolivia ya ha sido favorecida y se espera que Nicaragua también lo pueda ser en el año 2000.

En el caso de Honduras, son los cambios en los parámetros de elegibilidad, aprobados en julio, en la reunión del G-7 en Colonia y ratificados en setiembre por las asambleas del FMI y del Banco Mundial, los que garantizan que el país cumple con todos los requisitos necesarios para ser incluido como beneficiario de la iniciativa HIPC.

Las últimas acciones en el proceso de negociación de la deuda externa se detallan a continuación:

Acuerdo Programa Reforzado de Ajuste Estructural con el Fondo Monetario Internacional

La firma del Servicio Reforzado de Ajuste estructural (ESAF) permitió al país acceder al Club de París para readecuar o condonar su deuda externa. El cumplimiento del programa ESAF no sólo es necesario para acceder al Club de París, sino también para ser sujeto de la iniciativa para países pobres altamente endeudados (HIPC). En ese contexto, es

RECUADRO 4.7

Medidas estructurales del ESAF

Finanzas Sector Público

- Fortalecimiento institucional de la Dirección Ejecutiva de Ingresos (DEI) y total aplicación del código tributario.
- Aprobación por HONDUTEL de un incremento en sus tarifas domésticas.
- Aprobación de un aumento de las tarifas de electricidad.
- Limitación de los salarios a 7.2% del PIB.
- Mantener en términos nominales el valor anualizado de subsidios de consumo de electricidad en 280 millones de lempiras.
- Contratar los servicios de una firma de auditoría externa para asegurar la transparencia en el uso de los recursos externos recibidos para la emergencia y la reconstrucción.

Privatización

- Aprobar un decreto autorizando venta de las acciones de COHDETEL al sector privado.
- Aprobar cancelación para permitir al sector privado a participar en construcciones y operaciones de carreteras.
- Invitar al sector privado a participar en la licitaciones de concesión de los aeropuertos privados.
- Someter al Congreso proyectos de reformar el sector del agua y el saneamiento.

Reforma del Sistema Financiero

- Implementar regulaciones del sistema bancario.
- Regulación de las operaciones de las casas de cambio y las compañías de seguros.
- Reforma de Pensiones y Seguridad Social
- Enviar al Congreso proyectos de ley orientados a reformar el IHSS, incluida la elevación del techo de las contribuciones salariales para seguridad social.
- Aprobar legislación para regular fondos privados de pensiones.

Política Sector Externo

- Asegurar total flexibilidad de la tasa de cambio dentro de la banca.
- Evitar contratar o dar garantía de crédito externo no concesional.

Fuente: Gobierno de Honduras, Documento ESAF, 1999.

vital conocer los compromisos de reformas económicas y sociales. Las medidas estructurales del ESAF involucran: finanzas del sector público, privatización, reforma del sistema financiero, reforma de pensiones, seguridad social y sector externo (recuadro 4.7).

Club de París

El Club de París acordó recomendar en su reunión del 13 de abril los siguientes términos:

- Reducción del 67% de las obligaciones del servicio de deuda habidas bajo crédito y préstamos elegibles. El resto será consolidado a tasas de mercado en un período de 23 años, incluidos 6 de gracia para la deuda comercial y, a tasas convencionales, sobre un periodo de 40 años, con 6 de gracia, para la deuda OPA.
- Aplazamiento de todos los pagos para los próximos tres años (1999-2001).

Reunión de Colonia e Iniciativa HIPC

El 20 de julio de este año la reunión del G-7 emitió la Declaración de Colonia (Alemania) orientada a proponer al Banco Mundial y al FMI cambios en los condicionamientos de la Iniciativa HIPC. Estas modificaciones se resumen así: ampliar los niveles de alivio a los que un país puede acceder a la iniciativa (ver cuadro 4.23); flexibilizar las condiciones en las cuales puede calificar para beneficiarse de los mecanismos de alivio que plantea la iniciativa con el fin de permitir que más países puedan adherirse a la HIPC y posibilitar que los países elegibles puedan obtener un alivio de deuda más rápidamente, siempre que cumplan con la adopción de políticas para profundizar sus programas de reforma económica y social.

La propuesta, como se observa en el cuadro, permite a Honduras calificar como país elegible para recibir el alivio de deuda previsto bajo la iniciativa HIPC. Como señala el gobierno de Honduras «...con la vigencia de las condiciones anteriores, la elegibilidad de Honduras no estaba plenamente asegurada, porque no se cumplía con la precondition de que la relación ingresos fiscales/PIB sea mayor al

20%».

Asimismo, el monto de alivio al que se puede aspirar es superior al que se hubiera llegado antes de la Declaración de Colonia. El cuadro 4.23 muestra que la relación que mantiene Honduras entre valor presente de la deuda e ingresos fiscales fluctúa entre 338% y 387%. Esto significa que la deuda se reduciría hasta representar 250% de los ingresos fiscales anuales. En concreto, según estimaciones de la Secretaría de Finanzas (SEFIN), el nivel de alivio total, incluida la operación de «stock» en términos de Nápoles para la deuda bilateral, podría fluctuar entre US\$ 860 millones y US\$ 1,250 millones, en términos de valor presente neto.

La Declaración de Colonia plantea claramente el vínculo entre la deuda externa y el combate a la pobreza. «...Es importante - dice- que los beneficios del alivio de la deuda se orienten hacia la asistencia de los segmentos más vulnerables de la población. Por lo tanto, existiría un vínculo fuerte entre alivio de deuda, la continuación del ajuste económico, la mejora de la gobernabilidad, el alivio de la pobreza... La nueva iniciativa HIPC debería construirse sobre un marco fortalecido para la reducción de la pobreza, desarrollado por las instituciones financieras internacionales (IFIS). Esto es crítico para asegurar que se inviertan más recursos en salud, educación y otras necesidades sociales, que son esenciales para el desarrollo»¹¹.

Pese a la Declaración de Colonia y al escenario positivo de criterios de elegibilidad, algunas observaciones críticas deben ser tomadas muy en cuenta (recuadro 4.8).

Rol de la sociedad civil

La actual participación de la sociedad civil busca potenciar su papel en lo relacionado con el endeudamiento externo. Dado que la sociedad civil, como expresión central de la sociedad, no sólo es quien paga la deuda externa -vía impuestos al gobierno central- sino que también se encuentra directamente interesada en la condonación, considera legítimo y necesario desempeñar un papel activo en la priorización, asignación y monitoreo de esa deuda.

CUADRO 4.23

Criterios de elegibilidad iniciativa HIPCS

Coeficiente	Antes	Declaración de Colonia	Honduras 1999	Elegibilidad
UNP/DEUDA/EXPORTACIONES	200-250%	150%	159%	SI
UPN/DEUDA INGRESOS FISCALES	280%	250%	387%	SI
EXPORTACIONES	40%	30%	41%	SI
INGRESOS FISCALES/PIB	20%	15%	17%	SI

Fuente: Secretaría de Finanzas, Dirección General de Crédito Público, 1999

RECUADRO 4.8

Criterios de elegibilidad

- Los nuevos parámetros de elegibilidad permiten que tan sólo siete países se agreguen a la iniciativa HIPC: Benin, República de África Central, Ghana, Honduras, Laos, Senegal y Togo. Sumados a los 29 países ya calificados, hacen un total de 36 países.
- Para merecer la condonación se requiere cumplir con los parámetros y condicionamientos de la reforma económica y social. En dos ocasiones anteriores Honduras suspendió el cumplimiento de acuerdos ESAF (1994, 1996). Consecuentemente, la condonación de deuda bilateral no está asegurada. Por su parte, la deuda multilateral con el FMI y Banco Mundial, no es factible de condonación, sino de reembolsos a través del Central American Trust Fund (CAETF).
- El mismo cumplimiento del ESAF debe ser evaluado desde una perspectiva de desarrollo humano y sus consecuencias directas de corto, mediano y largo plazo en los segmentos más pobres del país, como lo plantean organizaciones de la sociedad civil internacional. Es decir, el énfasis del alivio de la deuda externa no debe estar vinculado a los ESAF sino a los procesos de desarrollo.
- En Colonia se han planteado cuatro temas bastante difíciles para los urgidos países pobres altamente endeudados: la posibilidad de retrasos en el alivio de deuda debido al reforzamiento del vínculo entre el FMI y el ESAF; el problema de la venta de oro del FMI; los cambios marginales de la iniciativa; la imprecisión sobre quién y cómo se financiará el costo del alivio de la deuda.

Fuente: Declaración de Colonia, 1999

Es así que, sumados a la iniciativa del HIPC, actores como la Iglesia Católica y otras importantes entidades de la sociedad civil, de carácter mundial y nacional (EURODAD, OXFAM, FOSDEH), respaldan la iniciativa Jubileo 2000. Esta iniciativa se fundamenta en que los niveles de pobreza son de tal magnitud que el pago de la deuda es insostenible y que, además, resta recursos para financiar el desarrollo de la población.

El pago de la deuda externa, en los niveles actuales, ha significado sacrificar el desarrollo de los segmentos más pobres del país. Existe un intercambio entre pago de deuda y desarrollo humano sostenible. El PNUD, en sus últimos documentos sobre el tema, analiza esta posición (PNUD, 1999b).

Desde el punto de vista de la sociedad civil, el problema de la deuda trasciende el enfoque de la economía o de las finanzas para convertirse, sobre todo, en un problema de desarrollo, de ética social, por cuanto se refiere a la impostergable solidaridad con los grupos marginados de la población, y de voluntad política, tanto de los acreedores como de las entidades financieras.

El problema de la deuda asume proporciones enormes cuando el pago de servicio de la deuda es mayor que los nuevos recursos contratados. El gra-

do de pobreza estimado es de 57% de los hogares hondureños (IPEA, 1998). En este contexto, la mayor participación de la sociedad civil ha propiciado un diálogo enriquecedor y ha ampliado la capacidad de difundir sus planteamientos frente a los bancos y organismos internacionales.

El Foro Social de Deuda Externa y Desarrollo de Honduras (FOSDEH) es una instancia de la sociedad civil que ha venido analizando el problema y generando respuestas alternativas (ver recuadro 4.9). Este tipo de iniciativas, que son bastante positivas, deben establecer estrategias factibles y consensuadas, más allá de la participación en las negociaciones, que permitan estructurar mecanismos para asegurar el manejo correcto de una nueva deuda y de los recursos liberados por condonaciones de parciales o totales. Ello implica compromisos só-

RECUADRO 4.9

Propuestas de la sociedad civil ASONOG/FOSDEH/INTERFOROS(XX)

- Cancelación del 50% de la deuda bilateral y multilateral antes de diciembre de 1999 y del 50% restante en el 2000.
- Endeudamiento concesional a 10 años.
- Servicio de la deuda no superior al 5% de los bienes y servicios producidos en el país.
- Establecer metas de desarrollo humano con equidad de género, social y técnica.
- Ajuste participativo y revisión del modelo económico.
- Gestión y ejecución del desarrollo con participación real y efectiva de la sociedad civil.
- Creación de un mecanismo de auditoría social participativa.
- Creación un comité de seguimiento internacional y nacional de la Declaración de Estocolmo.

Fuente: FOSDEH, 1999.

lidos y claros del Estado y de la sociedad civil. Construir esta cultura de participación es parte del reto que involucra no sólo los temas de deuda externa y de reconstrucción del país sino de desarrollo humano sostenible como parte del proceso de reconstrucción (recuadro 4.10).

Es necesario, sobre todo ahora que el gobierno se encuentra estructurando una estrategia de combate a la pobreza, ver la solución del problema de la deuda externa como central para liberar recursos que puedan contribuir a financiar los elevados déficit sociales en educación, salud y vivienda. Al respecto, es oportuno recordar que la condonación de US\$ 491 millones de deuda externa que los Estados Unidos hizo en 1992 no contribuyó a un mejoramiento sustantivo en el área social, o al menos no se estableció ningún mecanismo que lo facilita-

RECUADRO 4.10

Encuentro de ONG centroamericanas: Declaración de Estocolmo, mayo de 1999

Recomendaciones sobre deuda externa, las políticas económicas y los programas de ajuste estructural:

- Canje de deuda y su servicio, tanto bilateral como multilateral, por desarrollo humano integral y sostenible, con prioridad de los sectores más vulnerables de la sociedad.
- Ajuste estructural participativo y revisión del modelo económico.
- Establecimiento de un código de mejores prácticas por parte de las IFIS e información fluida entre gobierno, sociedad civil e IFIS.
- Creación de una comisión mixta, conformada por la sociedad civil y el gobierno, que al interior de cada país fiscalice el desendeudamiento y el nuevo endeudamiento.

Fuente: Documento de Propuesta de ONG, Estocolmo, 1999.

ra. La readecuación o condonación de la deuda exige el compromiso de asegurar la utilización de esos recursos liberados para financiar el combate a la pobreza.

Marco global de la deuda externa

Desde un punto de vista macroeconómico es claro que la economía tiene que evidenciar un comportamiento estable en los indicadores básicos: tasa de inflación, déficit fiscal, reservas internacionales y el tipo de cambio. La evaluación de la iniciativa HIPC para los tres próximos años debe asegurar que Honduras cumpla con los parámetros macroeconómicos establecidos en el ESAF con el fin de que pueda continuar recibiendo la condonación del Club de París. Sin embargo, debe quedar claro - como lo plantean organizaciones de la sociedad civil a nivel internacional- que aun con el cumplimiento de los actuales parámetros de sostenibilidad planteados en los términos de Nápoles (1997), el monto real aplicable de condonación no es significativo. Ello implica que el diseño de una estrategia que considere otros componentes es esencial, si efectivamente se desea incidir en una reducción de deuda que sea compatible con los requerimientos de desarrollo humano sostenible.

El tema de la deuda externa, por sus implicaciones directas sobre el bienestar de la población, necesita de un planteamiento estratégico global y sectorial de su manejo, con la participación de los diversos actores sociales.

El mayor reto es la coherencia entre las políticas macroeconómicas de inversiones y la orientación

hacia el combate contra la pobreza. La reducción de esta no se alcanza únicamente con un crecimiento económico sostenido; se requiere, además, mejorar la cobertura y la calidad de la inversión social, así como una mayor equidad en la distribución del ingreso.

Desde el punto de vista institucional, es necesario estructurar una estrategia de política exterior de reducción de deuda externa consistente con el desarrollo humano sostenible. En el contexto actual de globalización e integración internacional, un punto central es establecer un diálogo de alto nivel con los principales miembros del Club de París y demás organismos acreedores.

Consecuentemente, se requiere que el gobierno estructure una Diplomacia para el Desarrollo (INESCO 1991) que considere la renegociación de la deuda externa pública como un punto focal para desarrollar su política social y de reactivación económica. Lo anterior necesita ser complementado con el fortalecimiento de las relaciones con los otros países de la región y, fuera de ella, con países como Alemania, Canadá, España, Estados Unidos, Francia, Gran Bretaña, Italia, Japón y los países nórdicos, especialmente Suecia.

En general las principales características de la deuda externa se podrían resumir así:

- Estructura de la deuda. La deuda se concentra principalmente en la deuda multilateral (62.8%), la cual asciende a US\$ 2,403 millones; por su parte, la bilateral asciende a US\$ 1,398.1 millones (36.5%). Ambas equivalen a aproximadamente al 99% del total de la deuda en 1998 (cuadro 4.24). En los años 1997-98 el porcentaje de la deuda contraída con la banca privada pasó de corresponder de 4.7% del total a un 0.6%, al disminuir de 178.2 millones de dólares a 23.3 millones (gráfico 4.7). Esta disminución se produjo debido al pago de la deuda de HONDUTEL por un valor de US\$ 120,0 millones.
- Pago del servicio de deuda. El monto del servicio de la deuda pública externa se ha mantenido en la presente década entre \$300 y \$400 millones anuales, equivalente a aproximadamente al 35% de las exportaciones, según las evaluaciones del Banco Mundial, con lo cual Honduras no cumplía los parámetros para ser elegible en la iniciativa del HIPC. Después del huracán Mitch, y en el contexto de la reunión de Colonia, esta situación ha cambiado y Honduras es elegible para la iniciativa HIPC. El pago del servicio de la deuda en 1998 ascendió a US\$ 329.4 millones.
- Flujo neto de transferencias. El flujo neto de transferencias durante el período 1990-1998 evidencia que no ha sido positivo para Honduras. Es decir, que el crédito neto (desembolsos menos pago del servicio de deuda) es negativo. Durante dicho período se estima que el monto ascendió a US\$ 760,0 millones (Secretaría de Finan-

CUADRO 4.24

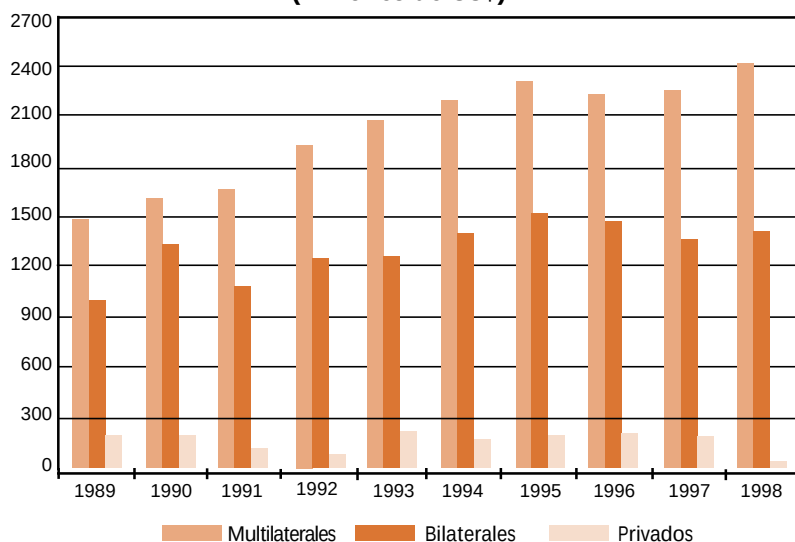
**Honduras: Saldo de la deuda pública externa de mediano y largo plazo
1989 - 1998
(Millones de dólares)**

Acreeedor	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Multilaterales	1,472.1	1,589.5	1,649.0	1,897.0	2,044.0	2,188.5	2,293.3	2,231.1	2,246.3	2,403.3
BID	643.2	692.4	689.6	795.6	877.9	971.2	982.6	991.4	988.1	1035.9
BCIE	297.1	316.8	324.0	343.3	364.3	384.5	393.3	409.1	406.7	406.1
BIRF	391.6	411.1	413.8	387.5	382.8	353.8	326.8	286.4	248.2	209.9
IDA	79.3	77.1	125.7	186.4	236.5	294.2	383.5	424.7	498.8	580.3
Otros	60.9	92.1	95.9	184.2	182.5	184.8	207.1	119.5	104.5	171.1
Bilaterales	983.0	1,324.9	1,051.9	1,228.3	1,231.3	1,394.2	1,516.4	1,465.2	1,361.9	1,398.1
Japón	195.8	317.9	338.7	364.8	377.0	430.8	430.7	385.4	340.2	374.9
España	27.3	27.3	55.6	71.0	116.5	165.1	197.3	197.5	201.1	202.3
EUA	455.7	527.5	133.4	141.9	151.7	157.9	158.5	157.6	149.6	143.0
Italia	25.6	73.9	81.8	91.5	107.7	121.8	143.4	134.9	121.7	153.3
Alemania	38.1	72.0	77.6	95.7	104.1	119.4	133.7	125.5	114.9	124.5
Francia	77.1	114.9	101.9	106.4	97.6	104.8	105.8	98.3	87.5	81.5
Otros	163.4	191.4	262.9	357.0	276.7	294.4	347.0	366.0	346.9	318.6
Privados	193.8	182.4	102.3	65.8	207.1	160.9	187.0	189.0	178.2	23.3
Total	2,648.9	3,096.8	2,803.2	3,191.1	3,482.4	3,743.6	3,996.7	3,885.3	3,786.4	3,824.7

Fuente: Dirección General de Crédito Público, Secretaría de Finanzas.

GRAFICO 4.7

**Saldo de la deuda pública externa de mediano y largo plazo,
1989-1998
(millones de US\$)**



Fuente: Dirección General de Crédito Público, Secretaría de Finanzas, 1999.

zas, 1998). En términos simples, significa que el país usa los nuevos recursos que ingresan para pagar la deuda y no para inversión; es decir, que Honduras ha transferido hacia la comunidad internacional parte de su ahorro nacional, en vez de complementar éste con los recursos provenientes del exterior.

- *Relación gasto social e inversión pública real sobre pago de servicio de la deuda externa.* El per cápita de la deuda externa total era de 693.2 dólares en 1998; el del servicio de esa deuda, de 153 dólares. Mientras tanto, el per cápita del gasto social y la inversión pública es de 43 y 27 dólares, respectivamente.

Esta disparidad ha sido constante en esta década, lo cual ha producido un alto nivel de endeudamiento externo en relación con la compensación en gasto social e inversión pública. Es evidente que el pago del servicio de la deuda es mayor que el retorno por gasto social e inversión pública. Ello lleva a la conclusión de que ha existido una ineficiencia en el uso del endeudamiento en cuanto al desarrollo humano. El gasto social, además del ingreso per cápita, es esencial en la conformación del capital social como motor del desarrollo humano.

- *Eficiencia en el uso de la deuda, costo per cápita de inversión pública y gasto social.* El costo per cápita en términos de inversión pública se ha reducido de 4.6 en 1991 a 2.0 dólares en 1998. Ello significa que el endeudamiento vía servicio de deuda es de US\$ 2,0 por uno de inversión pública. Esto puede variar si el país no paga el servicio de deuda pactado. Asimismo, por cada dólar de gasto social se abonan 3.6 al servicio de la deuda. De ello se infiere fácilmente el muy elevado costo económico para el país de la inversión pública y gasto social. Si a ello se agrega una evaluación de la efectividad de ese gasto, es decir, de su eficacia en la reducción de la pobreza, podemos deducir que ha sido mínima o nula.

Hacia una estrategia de reducción de la deuda externa

Los indicadores de desarrollo humano muestran a Honduras como un país de desarrollo medio bajo (0,641: IDH, 1999), con enormes déficit sociales y un alto porcentaje de hogares que viven bajo el nivel de pobreza, como se analiza en el Informe Nacional de 1998. Los efectos del huracán Mitch profundizaron los déficit sociales y deterioraron la calidad de vida, a nivel nacional y departamental, como se aprecia en el cuadro 4.25 de este informe. Es por ello que también la definición de una estrategia de reducción de la deuda debería estar orientada a darle sostenibilidad a los procesos de desarrollo del país.

En este sentido, como se puede apreciar en el cuadro 4.25, existen varias propuestas para utilizar el saldo de la reducción de deuda externa en programas focalizados que permitan aumentar los niveles de desarrollo humano.

Vínculo entre deuda externa y el desarrollo humano sostenible: posición del PNUD

Honduras está calificado como país severamente pobre y altamente endeudado. El nivel de endeudamiento limita la orientación de recursos hacia las prioridades del desarrollo humano sostenible. Además, si la inversión en capital social promueve el crecimiento económico, entonces la falta de recursos destinados a promover su formación, originado en buena parte por el elevado pago de la deuda externa y por el uso poco eficiente de los créditos, se deduce que, en el caso de Honduras, el problema contribuye a debilitar o disminuir notablemente ese capital social, considerado el eslabón principal para consolidar procesos de desarrollo.

De allí que el PNUD ha señalado que «...los montos de alivio de la deuda proporcionados por los mecanismos existentes para los países más pobres y más endeudados están muy por debajo de lo necesario, si lo que se persigue es el crecimiento económico y la inversión dentro de una gama completa de políticas y programas sociales y ambientales. Lo que se requiere es un alivio adicional de la deuda, para más países, de preferencia más temprano que tarde.

El hecho es que a pesar de los efectos negativos de una deuda insostenible, existen mecanismos que no priorizan objetivos de desarrollo humano sostenible en ninguna forma. El foco central de los actuales mecanismos -en su forma operativa- es determinar el nivel de deuda sostenible del país. En concreto, los presupuestos públicos están siendo utilizados en pago de deuda, una transferencia neta de US\$ 760,0 millones en los últimos seis años. Ello disminuye la capacidad del país para lograr las metas y objetivos globales que han sido establecidos en foros internacionales patrocinados por Naciones Unidas y otras agencias de desarrollo (Iniciativa 20/20, Cumbre de Desarrollo Social, Copenhague).

Como lo plantea el PNUD (1999), los esfuerzos para movilizar alivio adicional de deuda deberían considerarse como parte integral de los que se hacen para ampliar los recursos que se necesitan para alcanzar los objetivos y no con el fin, por ejemplo, de cerrar la brecha de la balanza de pagos.

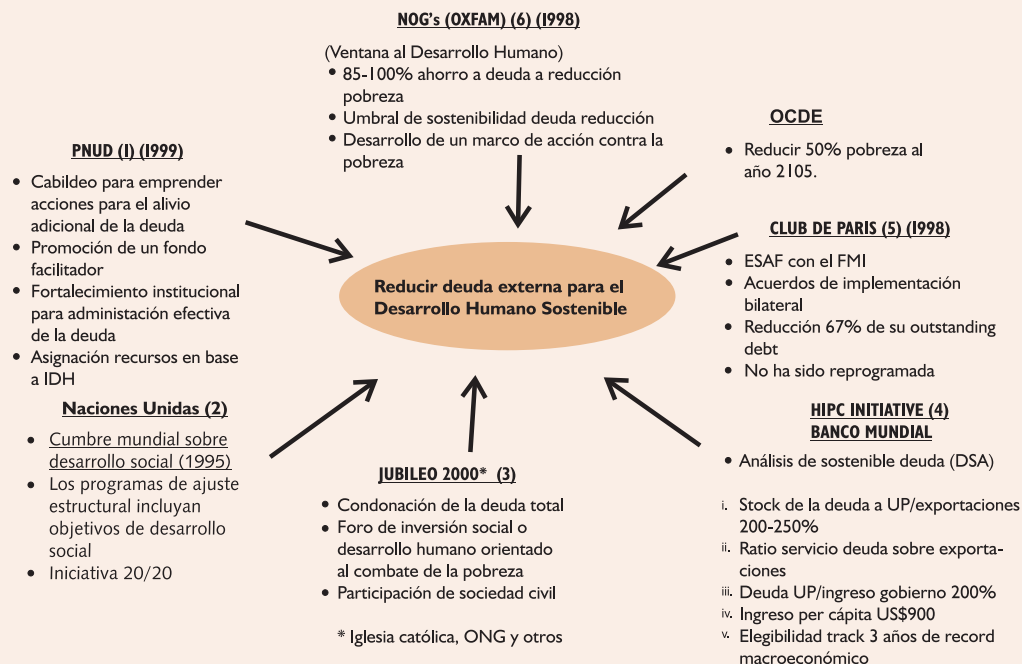
Manejo de la deuda

En relación con la deuda bilateral, que representa el 36.5% de toda la deuda, existen posibilidades de que pueda ser reducida parcial o totalmente por el Club de París. Una reducción de 67% de la deuda bilateral es un paso importante. Sin embargo, el tema central ya no sólo es plantear la incapacidad de hacer frente al pago del servicio de la deuda, sino cómo asegurar y evidenciar transparencia y eficiencia en el uso y orientación de los recursos liberados (ver cuadro 4.26).

Por su parte, con respecto a la deuda multilateral, la cual representó en 1998 el 62.8% de la deuda externa pública, es necesario buscar la reprogramación de las condiciones concesionales con el fin de disminuir el gran peso que su servicio representa y utilizar los recursos que quedarían liberados en la realización de los proyectos de desarrollo humano. En ese sentido, se debe insistir en lo vital que resulta asegurar la coherencia de los objetivos de

CUADRO 4.25

Diversas Iniciativas para Reducir y Utilizar la Deuda Externa



Fuente: Elaboración propia basada en documentos: PNUD del país y otros

CUADRO 4.26

Honduras: Tipos y Opciones de Manejo de la Deuda Externa

DEUDA MULTILATERAL

Us\$ 2,403,0 Millones en Dic/1998
(BIRD, FMI, BID, BCIE)

OPCIONES

A. HIPC*

- Reducir índices de sostenibilidad
- Reducir temporalidad (3 años)
- Enfoque hacia combate de la pobreza

* Nuevos terminos después de declaración de Colonia
20 de Junio/99

DEUDA BILATERAL

Us\$ 1,398,1 Millones
(USA, Alemania, España, Canadá, Inglaterra, Italia, Francia)

OPCIONES

A. Club de París**

- Renegociar fecha de corte (junio/90)
- Asegurar 67% de reducción deuda bilateral
- Mantener y ejecutar lobby con países del G-8 (USA, Alemania, Francia, Italia, Canadá, Japón e Inglaterra)

** 26 de Marzo/99

Fuente: Elaboración propia basada en Ministerio Finanzas, series 1990-1999

combate a la pobreza y los lineamientos presentados por el gobierno en el Plan Maestro de la Reconstrucción y Transformación (PMRT). Las aportaciones de países amigos para hacer frente a la deuda multilateral a través del Central America Emergency Trust Fund o CAETF, se hacen más viables si se fijan bien los mecanismos que aseguren que la liberalización de recursos de deuda se orientan al combate de la pobreza, con criterios fundamentados en los niveles reales de pobreza según grupos vulnerables, ubicación territorial e índice de DHS.

Grupo Consultivo de Centroamérica para la Reconstrucción y Transformación de Centroamérica: nuevos créditos.

La comunidad internacional suscribió con el gobierno de Honduras compromisos por US\$ 2,763.4 millones, los cuales se resumen en el cuadro 4.27. Es interesante observar que dichos montos, a pesar de que son créditos concesionales, podrían elevar el nivel de endeudamiento externo de US\$ 3.800 a US\$ 5.100 millones en el año 2001, lo cual implica un incremento de 25.5%.

CUADRO 4.27

Recursos comprometidos para Honduras por la cooperación bi y multilateral

	Donación	Créditos	Alivio de la deuda	Total
Cooperación bilateral	917	50	111.4	1078.4
Cooperación multilateral	252.6	1162.4	270	1685
Total	1,169.6	1,212.4	381.4	2,763.4

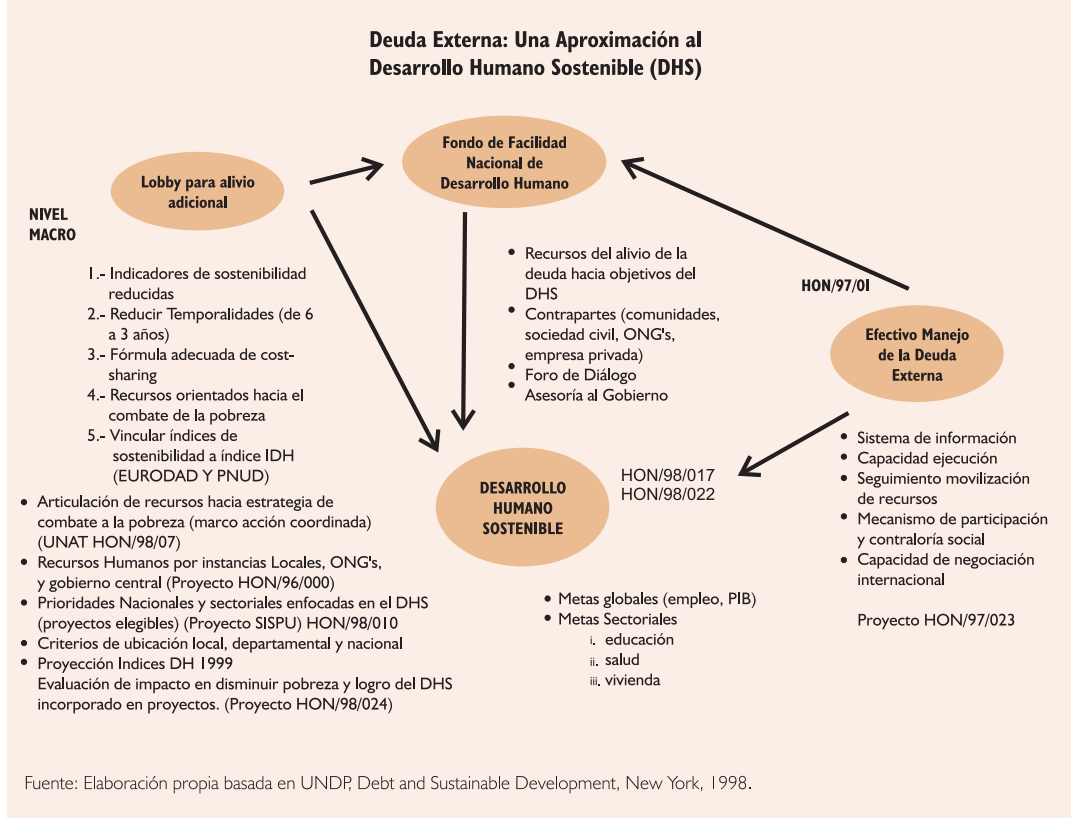
Fuente: Banco Interamericano de Desarrollo (BID), 1999

Desafíos

En el cuadro 4.28 se presenta la interrelación entre la deuda externa y el desarrollo humano sostenible. Cualquier estrategia propositiva para reinvertir la deuda debería contar con un marco institucional adecuado, mecanismos de consenso ciudadano y objetivos y metas claras a mediano y largo plazo. Entre estos podrían contemplarse los siguientes:

- Marco de combate contra la pobreza
- La mayoría de los países en vías de desarrollo, como

CUADRO 4.28



Honduras, se han planteado como prioridad el diseño y ejecución de una estrategia de combate contra la pobreza, al considerar este un paso inicial e indispensable para ir hacia el desarrollo humano sostenible. Dicha estrategia debe concretarse en un establecimiento preciso de las prioridades, los programas y los dispositivos institucionales capaces de garantizar su aplicación. Velar porque así sea es tal vez el mayor desafío del Estado hondureño.

- *Creación de un Fondo de Facilidad Nacional de Desarrollo Humano Sostenible (FONADEHS).*

Es imprescindible crear un «fondo nacional de desarrollo humano sostenible» u otra instancia similar que sea capaz de asegurar que la reducción del servicio de deuda esté orientada a inversión social, educación y salud, por medio de políticas de focalización en los grupos más vulnerables. El índice de desarrollo humano por municipio puede ser un instrumento útil para esa focalización.

- * *Participación y control social.*

Un elemento adicional en el proceso es establecer un mecanismo de auditoría que garantice un uso de los recursos que esté de acuerdo a las prioridades definidas en la estrategia de combate a la pobreza. Esta auditoría tendría la virtud, entre otras, de afirmar la confianza de la comunidad internacional de donantes en la transparencia con que se utilizan los dineros que ha proporcionado a Honduras.

Reflexiones finales

i. Los mecanismos convencionales de alivio de la deuda, como el HIPC, las posibilidades que ofrecen las negociaciones con el Club de París, aun con las recientes modificaciones de la reunión de Colonia, no podrían superar totalmente el problema central del oneroso endeudamiento y de la orientación de los recursos, como primer objetivo, hacia el combate de la pobreza. (OECD, Declaración

de Copenhague, Iniciativa 20/20 PNUD). Por lo tanto, se requieren acciones adicionales. Se debe facilitar una participación efectiva de la sociedad civil para impulsar acciones aún más efectivas para la eliminación de la deuda externa. Su incorporación al proceso de seguimiento y monitoreo del proceso de reconstrucción, como lo plantea la Declaración de Estocolmo, es vital para asegurar los objetivos planteados en la declaración.

ii. Es importante reiterar que el endeudamiento externo debe ser considerado como un complemento al ahorro nacional y que, por lo tanto, el uso más efectivo de los recursos que provee constituye un aspecto de gran valor en el desarrollo del país. Es la errada asignación y la ineficiencia con que se utilizan lo que ha menudo provoca que la deuda se vuelva un enorme obstáculo para el desarrollo: se paga cada vez más por dineros que no se usaron adecuadamente.

iii. Los nuevos niveles de endeudamiento externo generados por la reunión de Estocolmo, incrementan el saldo de deuda externa en aproximadamente 25.5%. El desafío actual con los niveles de sustentabilidad lleva a la necesidad de asegurar un eficiente uso de los recursos en términos no sólo de su costo, sino de un uso orientado al desarrollo social.

iv. Un mecanismo de fondo de facilidad nacional orientado al combate a la pobreza favorecería una mayor transparencia y racionalidad social en el uso de la liberación de recursos por deuda. Sin embargo, es necesario puntualizar su enfoque, a fin de que su labor efectivamente impacte en los sectores marginales del país, sobre todo porque el mecanismo de crecimiento económico no resolverá o alcanzará al segmento más pobre, es decir los indigentes, cuyo perfil de educación y capacitación no les permite ser absorbidos por el mercado local. Orientar los recursos en función del IDH a nivel local es prioritario para generar un impacto real en este segmento.

Notas

1. Decreto del Poder Legislativo No. 218-96. Publicado en La Gaceta Oficial el 30 de diciembre de 1996.
2. El Decreto Ejecutivo tiene un carácter de acción inmediata, a partir de la firma del mismo. Es importante hacer notar que este Decreto ha sido creado en el contexto del desastre producido por el Mitch. Decreto Ejecutivo N°. 027-98. Publicado en La Gaceta Oficial el 17 de diciembre de 1998.
3. Anteproyecto de Decreto para la creación de la Subsecretaría de Estado en el Despacho de Vivienda y Asentamientos Humanos.
4. Cuantificación preliminar de pérdidas de vivienda por departamento. FOSOV, nov. 1998.
6. Actualmente existen 50,000 maestros afiliados a INPREMA.
7. AMHON-HABYTED-CYTED: Asociación de Municipios de Honduras-Subprograma XIV de Vivienda de Interés-Ciencia y Tecnología para el Desarrollo.
8. FOPRIDEH-HABYTED-CYTED: Federación de Organizaciones Privadas de Desarrollo de Honduras-Subprograma XIV Viviendas de Interés-Ciencia y Tecnología para el Desarrollo.
9. La estimación de los daños totales en el sector educativo por parte de la comisión de expertos de la CEPAL es de 33 millones de dólares (p.36), y las del Banco Mundial es de 36 millones de dólares (exceptuando el nivel superior).
10. El «gasto social» se entiende generalmente como el gasto corriente y de capital que el gobierno central destina a educación, salud, trabajo y previsión social (Ver SEPLAN, BID, UNICEF, Ruta Social, 1997: 19).
11. HIPC: High indebted poor countries
12. 6-7 «Declaración de Colonia.» 20 de junio.