

La tendencia del desarrollo humano a partir del desastre

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

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

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

RECUADRO 1.1

Variables que se utilizan en los índices de desarrollo humano

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

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

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

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

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

Perspectivas para el desarrollo humano

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

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

ende, hacia una tensión inestable en el proceso de desarrollo

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

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

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

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

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

CUADRO 1.1

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

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

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

narío en que su subjetividad es reconocida y fortalecida».

Con el objetivo de acercarnos a las condiciones de desarrollo humano después del Mitch, se realizó una proyección del índice basada en una serie temporal del índice de desarrollo humano² (IDH) por departamento, desde 1994 a 1998, y se la prolongó hasta el año 2002 (de acuerdo con la metodología vigente hasta 1998), en un escenario de recuperación económica que refleja estimaciones del gobierno, CEPAL, BM y otros (cuadro 1.2).

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

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

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

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

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

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

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

CUADRO 1.2

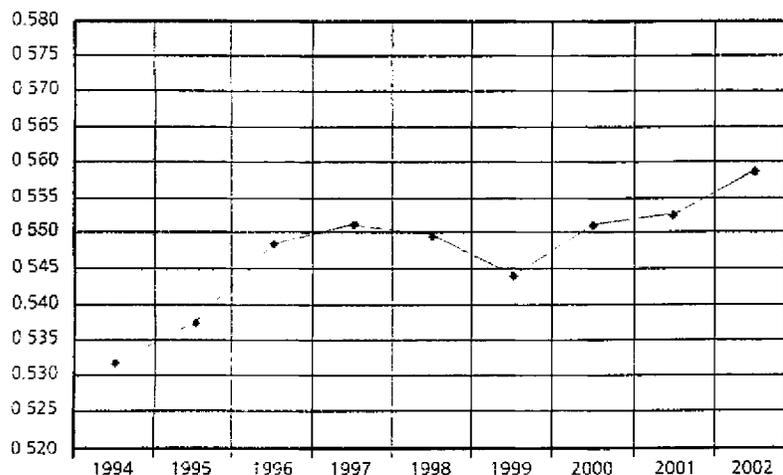
IDH estimado por departamento, 1997 - 2002

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

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

GRAFICO 1.1

Evolución del IDH 1994 - 2002



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

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

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

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

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

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

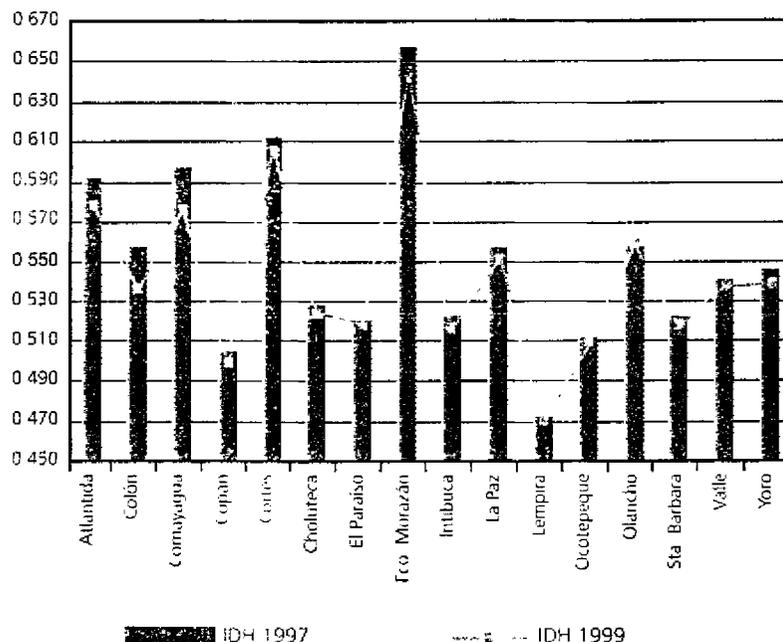
Por su parte, los departamentos de mayor desarrollo aún no recuperan su nivel anterior, especialmente los que poseían un mayor IDH, lo que ocasionaría una negativa «nivelación hacia abajo» de los departamentos.

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

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

GRAFICO 1.2

IDH por departamentos, 1997 y 1999



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

CUADRO 1.3

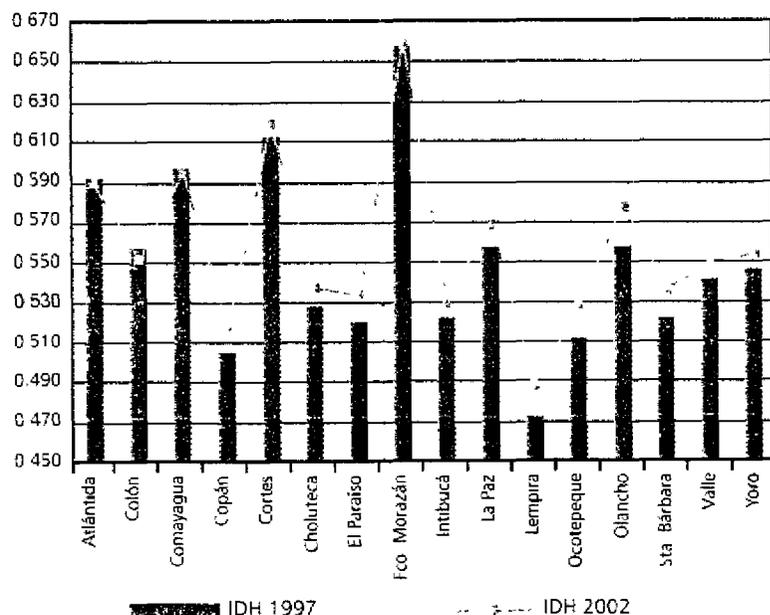
Logro por dimensión ingreso del IDH por departamento, según zona urbana-rural, 1999

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

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

GRÁFICO 1.3

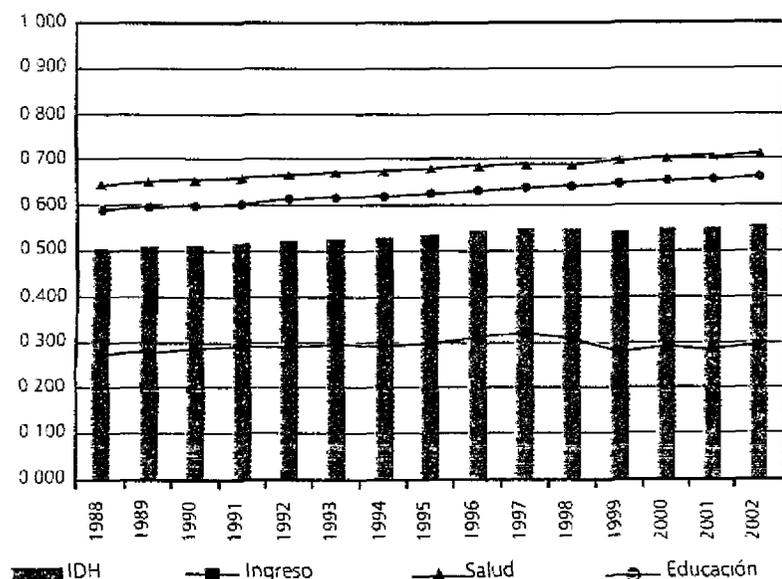
IDH por departamentos, 1997 y 2002



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

GRAFICO 1.4

Evolución del IDH y sus componentes, 1988 - 2002



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

RECUADRO 1.2

La nueva metodología del IDH

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

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

IDH estimado por departamento, 1997 - 2002

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

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

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

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

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

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

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

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

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

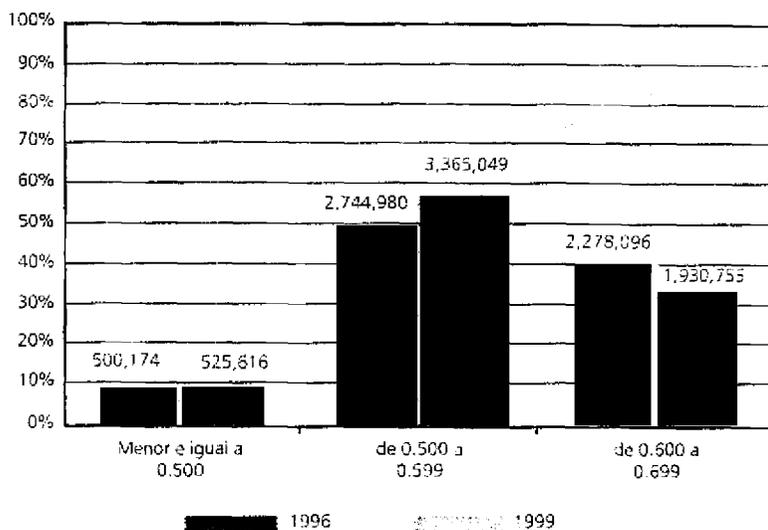
Por lo tanto, los logros en salud y educación pueden favorecer la recuperación de la economía pero requieren avances cualitativos para que las mejoras en desarrollo humano sean sostenidas, crecientes y beneficiosas para toda la población.

Logros en desarrollo humano y gasto social

Respecto al análisis de los indicadores de desarrollo humano, se ha encontrado una interesante relación entre ellos y la inversión pública (1998) por habitante² (dólares per cápita). En el caso del gasto en educación se encontró una asociación positiva ($r=0.76$) con el nivel de escolaridad de la población. Esto indica que la mayor inversión se vincula con mejores resultados (mayores tasas de escolaridad media), lo cual evidencia que los diferentes resultados entre departamentos están influidos, en

GRAFICO 1.5

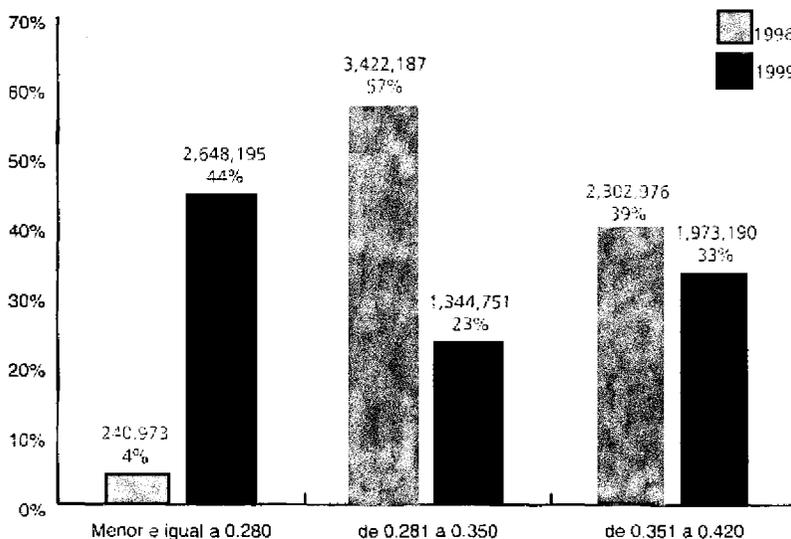
Porcentaje de población según rangos de IDH, 1996 y 1998



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

GRAFICO 1.6

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



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

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

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

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

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

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

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

CUADRO 1.4

Indicadores de desarrollo humano y gasto social per cápita

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

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

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

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

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

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

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

La búsqueda de un desarrollo más equitativo a nivel departamental

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

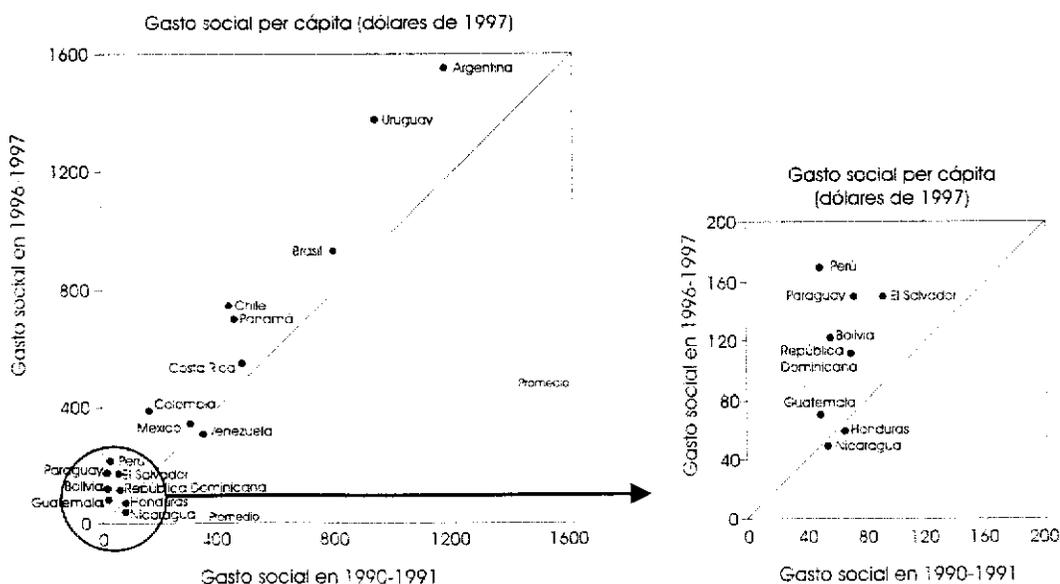
Es necesario considerar las disparidades territoriales como una expresión de la inequidad de los procesos de desarrollo (ver mapa 1.1), pues son resultado de un crecimiento desigual y de estructuras económicas y sociales heterogéneas.

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

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

GRAFICO 1.7

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

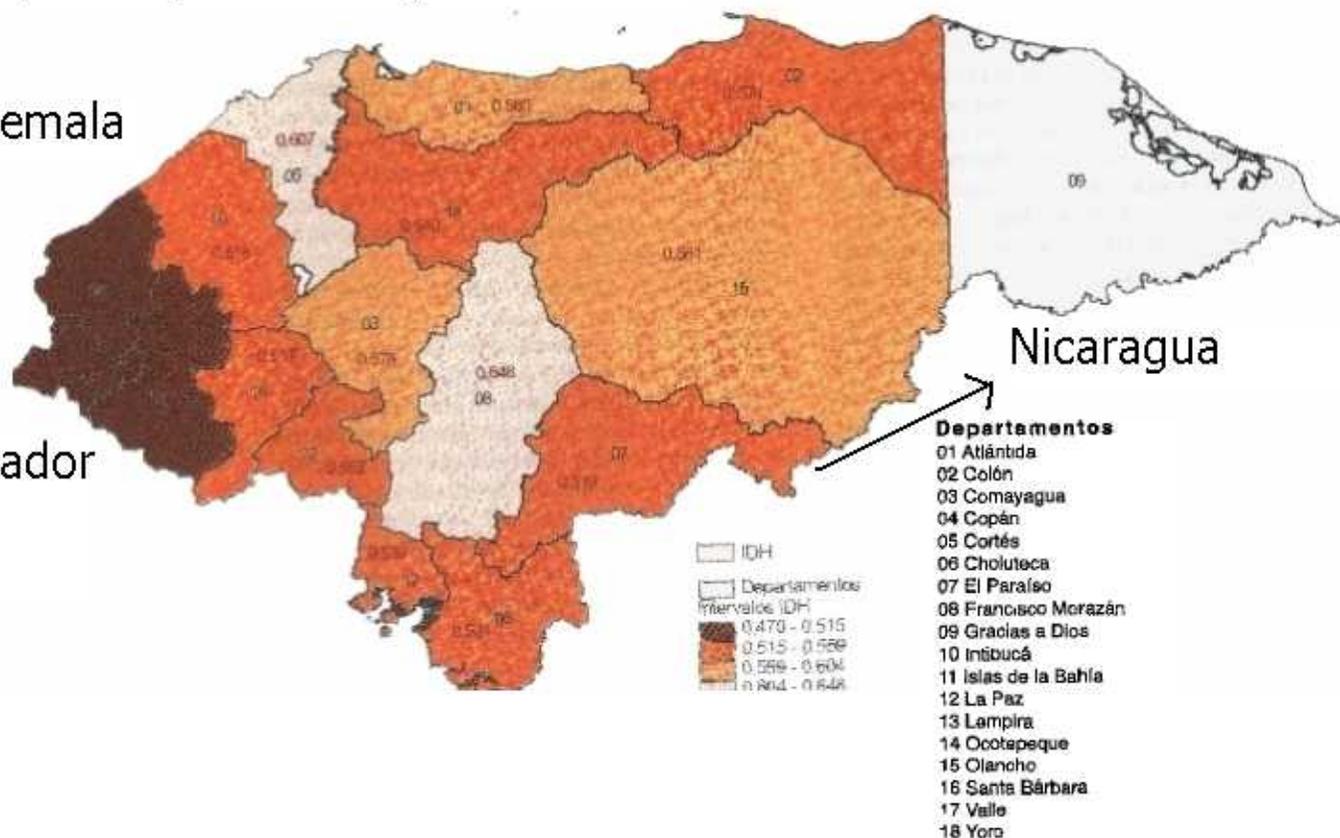


Fuente: CEPAL. Base de datos sobre gasto social. Panorama Social de América Latina, 1999.

Mapa 1.1 IDH por Departamento, 1999

Guatemala

El salvador



Fuente: Elaboración propia con base en CEPAL, evaluación de los daños ocasionados por Mitch, 1999; Censo de Población y Vivienda, 1998; Encuestas de Hogares de Propósitos Múltiples, 1990-1999

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

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

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

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

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

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

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