

DESARROLLO HUMANO Y DESASTRES EN VERACRUZ

Hipólito Rodríguez¹

Resumen

En la perspectiva de contribuir desde las ciencias sociales a neutralizar los impactos que pueden generar fenómenos como huracanes e inundaciones en la vida económica y social de Veracruz, en este texto nos interesa explorar la relación que existe entre desarrollo humano y desastres. Para ello, nos apoyaremos en la amplia literatura generada en México y en los organismos internacionales en relación a la noción de desarrollo humano. Los indicadores de desarrollo humano reconocen tres dimensiones: salud y longevidad (esperanza de vida), conocimiento y capacitación (escolaridad) y acceso y manejo de recursos (productividad). ¿Cómo podemos interpretar los valores asociados al desarrollo humano cuando nos enfrentamos al problema que nos presentan los desastres? En las siguientes páginas, se desarrollará un conjunto de tesis orientadas a esclarecer esta interrogante.

Palabras clave: desarrollo humano, indicadores, huracanes e inundaciones.

Abstract

From the perspective of the contribution social sciences can make towards neutralizing the impacts that phenomena such as hurricanes and floods can generate on the economic and social life in Veracruz, we are interested in exploring the relationship that exists between human development and natural disasters in this text. To this end, we can find support in the wide range of literature generated in Mexico and through international organisms in relation to the notion of human development. The indicators of human development recognize three dimensions: health and longevity, knowledge and education, access to and management of resources (productivity). How can we interpret the values associated to human development when we are confronted with the problems such disasters present? In the following pages a set of thesis oriented towards answering this question are developed.

Key words: Human development, indicators, hurricanes and floods.

¹ CIESAS-GOLFO.

I. Un desastre constituye una ruptura de la estabilidad y la seguridad de un grupo humano, es decir, de las condiciones que hacen posible el desarrollo humano. En este sentido, un desastre ataca las bases del desarrollo: puede incidir negativamente en la salud y en la seguridad (destruyendo los soportes de la esperanza de vida); puede deteriorar severamente el tiempo y el espacio en el que se despliega la formación de los recursos humanos (pérdida de recursos humanos, pérdida de horas clase, pérdida de establecimientos, etc.); un desastre puede destruir condiciones de producción (vías de comunicación, infraestructuras, dispositivos que conducen energía y agua, instalaciones productivas, recursos naturales). En su conjunto, un desastre no sólo erosiona, merma y lastima las condiciones del desarrollo, sino también produce la pérdida de vidas humanas. En estas circunstancias, una primera lectura permite establecer que un desastre equivale a una línea de negatividad que resta a todos los individuos las dimensiones del desarrollo humano.

II. Un examen más cuidadoso permite observar otros aspectos. Un desastre puede contemplarse como un factor que, desde la exterioridad, destruye recursos acumulados por los grupos humanos. En la lógica del mercado, un desastre destruye diversas formas de capital: capital humano (escolaridad), capital productivo (plantas industriales, cultivos en pie, etc.), capital variable (fuerza de trabajo), capital natural (recursos naturales), capital cultural (acervos y patrimonios históricos), infraestructuras en general (transporte, suministro de energía), equipamientos colectivos (viviendas, escuelas). Pero esta lectura sólo capta a los bienes acumulados como una materialidad que se encuentra ahí como cosas, productos, recursos, en fin, como capital fijo o constante o variable, una multiplicidad de objetos de los cuales disponemos para producir más capital, más riqueza económica, más acumulación. Pero no se percibe otro aspecto que subyace a todo ello: la sociedad no se compone de bienes sino de personas, relaciones sociales, vínculos de reciprocidad y cooperación. En este sentido, es claro que un desastre puede dañar una materialidad (las condiciones físicas del desarrollo), pero lo que es preciso preguntar es si puede lastimar o aniquilar a las redes humanas. Y aquí es donde es importante rescatar la noción de *capital social*, esto es, el conjunto de capacidades construidas y tejidas por los individuos humanos para enfrentar colectiva, asociativamente, los principales temas que reúne la idea de desarrollo: la salud (y sus enemigos, la muerte y la enfermedad), el conocimiento (y sus adversarios, la ignorancia y el olvido), la producción (y sus destructores, la inequidad y la ineficacia). El desarrollo humano, como sabemos, postula la posibilidad de que los individuos cuenten con las facultades para enfrentar, en condiciones de autonomía, estos tres desafíos: conservar la integridad física y espiritual de las personas (la salud), apropiarse y diversificar los sentidos y los significados (cultura), aprovechar las oportunidades de generación de riqueza (producción de bienes de consumo y de producción). El análisis de estos tres desafíos pone de relieve la importancia de la organización social, de las instituciones de cooperación y participación. Gracias a esas instituciones y redes que permiten la asociación y la solidaridad, estos desafíos pueden ser superados de manera perdurable, equitativa e inclusiva. De hecho, el capital social puede ser considerado como el principal recurso no sólo para enfrentar los desafíos del desarrollo, sino también los problemas que plantea un desastre.

III. El capital social es una noción que requiere ser examinada con detenimiento. Alude a la presencia de un bien relativamente intangible o inasible: el potencial de un grupo humano para asociarse y configurar redes de apoyo. Con base en él, los individuos pueden trascender sus limitaciones y acometer grandes desafíos. Con base en él, los individuos pueden formularse proyectos que nunca, de manera aislada o atomizada, podrían culminar. Con base en él, los individuos y sus familias pueden configurar espacios de cooperación y reciprocidad que les permiten incrementar sus condiciones de seguridad y multiplicar sus opciones de información, producción y participación. El capital social define un horizonte y unas reglas de solidaridad, movilidad y estabilidad. Esta riqueza adquiere una importancia crucial cuando abordamos el tema de los desastres. Un individuo que carece de redes de cooperación, puede carecer de solidaridad, información y espacios de participación para enfrentar la negatividad que implica un desastre en las tres dimensiones del desarrollo que hemos mencionado (salud, conocimiento, producción). Sin estas redes, no sólo se merman las facultades para superar el desastre, sino que también se erosionan las posibilidades de prevenirlo. El capital social no sólo constituye un recurso colectivo para enfrentar la súbita aparición de una exterioridad negativa (un fenómeno natural que

sorpresivamente destruye los soportes de la vida humana) sino que también se halla constituido por un conjunto de reglas que permiten neutralizar la vulnerabilidad: acuerdos construidos y avalados por un colectivo para proteger al cuerpo social ante la posibilidad de que un fenómeno (de origen natural o social) ponga en riesgo su existencia. El desarrollo no sólo implica salud, conocimiento y acceso a recursos para lograr una calidad de vida digna, sino también poder participar en la vida comunitaria y confiar en ella.

IV. ¿Cómo se pueden fortalecer las capacidades del grupo humano para enfrentar la problemática que suscitan los desastres? Aquí la noción de capital social adquiere todo su sentido, pues puede ocurrir que ahí donde los indicadores de desarrollo humano son altos, también los dispositivos de solidaridad y reciprocidad a los que alude la noción de capital social pueden ser fuertes. De alguna manera, una población con buenos indicadores de escolaridad, de salud y de productividad, suele ser una población que cuenta con más posibilidades de desarrollar una red y reglas de apoyo mutuo. Los enemigos de la solidaridad y la cooperación son la inequidad, la ignorancia y el aislamiento. De ahí que sea útil explorar dónde se registran los principales déficits, los principales rezagos en materia de ingreso, escolaridad y comunicación. Pues en aquellas áreas geográficas donde se manifiestan los indicios más bajos de desarrollo, es donde pueden presentarse los atrasos más considerables en la construcción de capital social. Por esta razón, formulamos como hipótesis que los mayores índices de vulnerabilidad social se encuentran asociados a los índices negativos de desarrollo humano.

V. Una sociedad equipada con conocimientos suele ser una sociedad que cuenta con más recursos para enfrentar las situaciones que pueden poner en riesgo su salud, sus espacios de producción y sus recursos naturales. Los conocimientos de una sociedad se componen de diversos saberes, formales e informales, tradicionales y modernos, y refieren a diversos planos de la existencia social. La escolaridad representa la forma privilegiada por la sociedad moderna para transmitir y avalar el conocimiento, pero no es la única fuente de sabiduría. El conocimiento tradicional, para-científico, también es relevante. El conocimiento que difunden los medios de comunicación puede jugar asimismo un papel fundamental. El saber que transmiten la familia y otras instituciones sociales, como la religión, posee una indudable importancia. El debate en torno a los grados de autonomía que proporcionan las diversas fuentes de conocimiento está abierto, pero es importante advertir de su existencia, y reconocer el papel de las diversas modalidades de construcción y difusión del conocimiento, pues todas ellas pueden incidir en la actitud con que el grupo humano enfrenta los desafíos que plantean los desastres. Es posible encontrar grupos humanos con escaso capital escolar, pero con abundante conocimiento tradicional, mismo que constituye un acervo básico para enfrentar problemas que ponen en riesgo la salud del colectivo.

VI. Veamos ahora cómo interactúan los indicadores del desarrollo humano con la problemática de los desastres. Nuestro planteamiento consiste en mostrar que el impacto de un fenómeno natural (huracán, inundación, terremoto) debe estudiarse tomando en cuenta la forma en que se ha estructurado la sociedad (distribución desigual de las diversas modalidades del capital: productivo, cultural, humano, social). Sólo tomando en cuenta la forma en que se ordena la sociedad, podemos comprender la forma en que un fenómeno natural se halla propiciado, asimilado, o neutralizado, por las mediaciones sociales.

VII. Las ciencias sociales han mostrado que las repercusiones de una amenaza natural dependen no sólo de la resistencia física de las estructuras de comunicación o producción o vivienda, sino de la capacidad de las personas para amortiguar la conmoción y recuperarse de las pérdidas o los daños. La atención se traslada entonces hacia la vulnerabilidad social y económica, pues se sabe que las amenazas naturales tienen repercusiones muy distintas en los diferentes grupos sociales, así como en las diferentes regiones. Por lo tanto, los factores causales de los desastres dejan de ser los fenómenos naturales *per se* y los procesos de desarrollo pasan a ser los responsables de generar distintos grados de vulnerabilidad. La reducción de la vulnerabilidad comienza a ser considerada una estrategia clave para reducir las consecuencias de los desastres, aunque a veces resulta difícil llevarla a la práctica.

A finales de los años noventa, era sabido que los procesos de desarrollo no sólo estaban generando diferentes grados de **vulnerabilidad**, sino que también estaban alterando y aumentando los **patrones de amenaza**; un concepto que cada vez gana más adeptos a medida que aumentan las pruebas de las consecuencias del cambio climático mundial. La gestión y reducción del riesgo se ha propuesto como un paradigma integral que se basa en todas las estrategias utilizadas anteriormente y las incorpora, con el criterio de que todas las actividades de desarrollo tienen el potencial de incrementar o reducir los riesgos.

De acuerdo al PNUD, las pérdidas ocasionadas por desastres pueden retrasar o erosionar las inversiones sociales dedicadas al alivio de la pobreza y el hambre, a la educación, a los servicios de salud, a una vivienda digna, al agua potable y saneamiento, o a la protección del medio ambiente, así como las inversiones económicas que generan empleo e ingresos.

Hoy parece ampliamente demostrado que el riesgo de desastre se acumula históricamente debido a prácticas de desarrollo desacertadas. Los hospitales y escuelas que se derrumban en un terremoto o las carreteras y puentes que son arrasados por las aguas en una inundación fueron, en su día, proyectos de desarrollo. Otros ejemplos de cómo el desarrollo puede contribuir a aumentar el riesgo de desastre serían la urbanización y la concentración de la población en zonas de alta amenaza y en edificaciones poco seguras, los altos índices de pobreza (que reducen la capacidad humana para hacer frente y recuperarse del impacto de los desastres), así como el deterioro del medio ambiente que agudiza amenazas como inundaciones y sequías.

Es importante entonces que las políticas de desarrollo reduzcan el riesgo de desastre, ya que al hacerlo protegen los logros en materia de desarrollo y evitan que se generen otro tipo de amenazas. Reducir los riesgos y promover la sustentabilidad contribuye a mitigar la pobreza, promueve la participación de los grupos sociales marginados y suscita equidad entre los géneros.

En lo que sigue, este texto aborda las siguientes tres preguntas clave:

¿Cuáles son los factores de desarrollo que determinan los riesgos de desastre y cuál es la relación entre éstos y el desarrollo?

¿Cómo pueden las políticas y las intervenciones de desarrollo contribuir a reducir los riesgos de desastre?

¿Cuál es la distribución por región de los riesgos de desastre y la vulnerabilidad humana a las amenazas naturales?

El impacto económico de los desastres

Según el PNUD, los desastres generan pérdidas que pueden clasificarse del siguiente modo: a) costos directos (daño al capital productivo, las infraestructuras y los equipamientos); b) costos indirectos (trastornos secundarios que afectan a la producción: menor rendimiento por destrucción, daño de instalaciones, interrupción de comunicaciones, falta de agua potable, gastos en salud y pérdida de productividad por enfermedades, incapacidad y fallecimientos); c) efectos secundarios (repercusiones en el conjunto de la economía: endeudamiento externo por pérdidas de viviendas o infraestructura, consecuencias sociales y económicas por la reestructuración de la actividad productiva).

Al considerar los diversos costos y efectos, cosa que en ocasiones puede llevar varios años estimar, puede evaluarse el impacto global de un desastre sobre el desarrollo humano. Las repercusiones de un desastre pueden afectar al crecimiento económico al desalentar las inversiones en zonas donde el capital teme que éste se vuelva a presentar. Asimismo es importante tener en cuenta el desgaste que un desastre puede suscitar en el capital social. Puede haber situaciones de impacto poco ostensible, poco espectacular, pero que merman la confianza y las capacidades de desarrollo local, y desalientan el esfuerzo y orillan al derrumbe de los hogares y a la pobreza.

Así pues, en las pérdidas económicas no han de considerarse sólo las infraestructuras destruidas o afectadas, sino también los efectos indirectos, como las pérdidas de mercados a causa del limitado acceso a materias primas, energía, mano de obra y mercados. Por consiguiente, no basta cuantificar el daño físico efectivo, sino también las repercusiones en el potencial del desarrollo. Hay regiones muy pobres donde el daño material puede ser escaso, a causa precisamente del atraso en infraestructura, pero ahí una pequeña pérdida puede ser devastadora.

Hay entonces que tomar con cuidado las estadísticas para estimar los daños. Del mismo modo, el impacto en la vida humana no se puede sólo cuantificar por el número de personas fallecidas, sino que también ha de tomar en cuenta el sufrimiento humano. Las privaciones y las limitaciones que siguen a un desastre suelen pasar desapercibidas.

Como sabemos, los desastres naturales ocurren cuando las sociedades o las comunidades se ven sometidas a acontecimientos potencialmente peligrosos, como niveles extremos de precipitaciones, temperatura, vientos o movimientos tectónicos, y cuando las personas son incapaces de amortiguar la conmoción o recuperarse después del impacto. Habitualmente se habla de desastres naturales. Sin embargo, la vulnerabilidad y el riesgo frente a estas situaciones dependen de las actividades humanas. Conviene entonces hablar de las causas sociales y económicas del riesgo al desastre. Reducir la cantidad y la gravedad de los desastres naturales significa enfrentar los problemas de desarrollo que aumentan las amenazas y la vulnerabilidad humana y desencadenan el desastre.

Como ha señalado el PNUD, una escuela construida sin previsión antisísmica que se derrumba por un temblor de tierra ¿es un caso de un riesgo que deshace un logro del desarrollo o un proyecto de desarrollo inadecuado que predispone al riesgo de desastre? Para que el desarrollo sea sostenible a largo plazo, no basta con construir escuelas, sino que éstas deberán ser resistentes a las posibles amenazas naturales y quienes las utilicen deberán estar preparados para actuar en caso de desastre. Mitigar las pérdidas mediante soluciones tecnológicas o técnicas resuelve los síntomas pero no las causas del problema, y para reducir el riesgo de desastre es preciso un compromiso de largo plazo con los procesos de desarrollo (lo que exige tomar en cuenta no sólo al contexto local sino también al comercio y la economía internacional).

La vulnerabilidad a las amenazas naturales y la pobreza por bajos ingresos se encuentran íntimamente relacionadas. Reducir el riesgo al desastre está a menudo supeditado a paliar la pobreza. Combatir la pobreza contribuye a atenuar los factores de riesgo. La escolaridad permite estar mejor informado y participar en la toma de decisiones sobre el desarrollo.

En consecuencia, es necesario prestar atención a los problemas relativos a la relación entre el riesgo de desastre y el desarrollo económico. Varios factores obligan a las instituciones financieras internacionales a incorporar la reducción de los desastres como parte importante de sus actividades. Por ejemplo, la destrucción de infraestructura construida con préstamos otorgados por estas instituciones, exige considerar la reducción de los desastres como parte de la reconstrucción, pues de otra manera los nuevos préstamos posteriores a los desastres podrían servir únicamente para reconstruir el riesgo.

La relación entre desarrollo y desastres		
	Desarrollo económico	Desarrollo social
Los desastres limitan el desarrollo	Destrucción de activos fijos. Pérdida de capacidad productiva, acceso al mercado y bienes materiales. Daño a la infraestructura de transporte, comunicaciones o energía. Deterioro de los medios de vida, ahorros y capital físico.	Destrucción de la infraestructura sanitaria o educativa y pérdida de sus recursos humanos. Muerte, incapacidad o emigración de actores sociales importantes, con el consiguiente deterioro del capital social.
El desarrollo provoca riesgos de desastre	Prácticas de desarrollo no sostenibles que enriquecen a algunos a expensas del trabajo o las condiciones de vida insalubres de otros, o del deterioro del medio ambiente.	Decisiones en materia de desarrollo que generan normas culturales que promueven el aislamiento social o la exclusión política.
El desarrollo reduce el riesgo de desastre	Acceso al agua potable, alimentos, eliminación de desechos y vivienda segura, aumentando la capacidad de adaptación de las personas. Comercio y tecnología que	Promoción de la cohesión social, reconocimiento de las personas o los grupos sociales excluidos (como la mujer) y oportunidades de mayor participación en la

	pueden reducir la pobreza. Inversiones en mecanismos financieros y seguridad social que pueden proteger contra la vulnerabilidad.	adopción de decisiones. Mejor acceso a la educación y los servicios sanitarios, que aumentan la capacidad de adaptación
Fuente: La reducción de riesgos de desastres: un desafío para el desarrollo, PNUD, 2004.		

El patrón de desarrollo económico y la distribución de la población

La forma en que una región se organiza económicamente y la modalidad que adopta la distribución de la población en el territorio, son un producto de los modelos de desarrollo adoptados en el pasado. Durante el siglo XIX, la población se ubicó en puntos del territorio que permitían la producción o explotación de recursos valorados por el comercio internacional (café, algodón, maderas preciosas). A lo largo del siglo XX, la actividad comercial asociada a los puertos, y el impulso que experimentaron las actividades asociadas al petróleo y la industria textil, y a algunos productos generados en el sector primario, como el café, el azúcar, el ganado y los cítricos, contribuyeron a redefinir la distribución de los grupos humanos sobre el territorio. En la actualidad, en el umbral del siglo XXI, con las transformaciones de la economía internacional, asistimos a procesos de cambio en los patrones productivos regionales y observamos una redistribución de las poblaciones: decaen las antaño prósperas zonas vinculadas al petróleo y la caña de azúcar, y crecen las ciudades medias y las pequeñas urbes asociadas al comercio, el turismo o a algunos cultivos (como la piña). Sin embargo, la relocalización puede suscitar situaciones indeseables. Las migraciones o el deterioro de algunas economías regionales, están propiciando la formación de situaciones de riesgo.

La falta de diversidad de la economía puede reducir la seguridad de las regiones y de los países. La importancia de la diversificación para que los medios de subsistencia rurales sean sostenibles se reconoce ampliamente como un mecanismo para hacer frente a las condiciones dinámicas del mercado y las fluctuaciones climáticas. Aquí se da una contradicción entre, por un lado, los dictados del comercio internacional que empujan a los países hacia la especialización y, por otro, la inseguridad que entraña la falta de diversificación, algo especialmente claro en los países en vías de “especializarse” en la exportación de productos básicos y que pueden correr riesgos de sequías, inundaciones y ciclones tropicales.

Veracruz es una de las entidades donde el desarrollo de los monocultivos ha convertido a múltiples regiones en áreas económicamente vulnerables, ya que ante una caída en los precios agrícolas en el mercado internacional, las poblaciones vinculadas a esos cultivos pueden experimentar empobrecimientos y desempleos de enorme impacto. La situación de estancamiento y desempleo que impera en las zonas donde se cultiva la caña de azúcar, el café, o los cítricos, indica precisamente la vulnerabilidad de los productores asociados a estos cultivos. El monocultivo plantea asimismo problemas no sólo de vulnerabilidad económica sino también ambiental, pues esta clase de agricultura exige la aplicación de importantes volúmenes de plaguicidas para protegerla de las amenazas que surgen al destruir los mecanismos que autorregulaban a los ecosistemas.

En 1998, el huracán Mitch produjo una reflexión a muchos niveles sobre la relación entre pobreza y degradación del medio ambiente. En las negociaciones para obtener la ayuda de donantes externos, los gobiernos acuñaron el concepto de “reconstrucción con transformación”. Al elegir para las actividades de reconstrucción un camino distinto de desarrollo, implícitamente se reconoció que las prioridades en materia de desarrollo previas al desastre habían producido altos niveles de riesgo y vulnerabilidad humana, lo que posteriormente culminó en un desastre humanitario desatado por un ciclón tropical.

La rápida expansión urbana constituye un buen ejemplo de esta problemática de vulnerabilidad. El crecimiento de los asentamientos informales alimentado por la migración interna desde centros urbanos más pequeños o desde el campo a las grandes ciudades, ha provocado el florecimiento de entornos habitacionales inestables. Estos asentamientos a menudo se encuentran en barrancos, laderas empinadas, zonas de inundación o áreas próximas a infraestructuras industriales o de transporte, nocivas o peligrosas. Varias de las principales ciudades veracruzanas

situadas en la planicie costera padecen esta problemática, ya que se encuentran precisamente en áreas donde se presentan estos factores de riesgo: inundaciones, industrias peligrosas, infraestructuras de alto riesgo.

La infraestructura física que sostiene al desarrollo social incluye la salud y la enseñanza. Mejores condiciones sanitarias y educativas contribuyen a reducir la vulnerabilidad y pueden limitar las pérdidas humanas a la hora de un desastre. Luego del azote directo de un fenómeno peligroso, una población mejor alimentada y más saludable en la que los niños hayan sido vacunados no sufrirá tanto en las viviendas, refugios y campos preparados para los damnificados. Sin embargo, los bajos salarios y la falta de inversiones en desarrollos habitacionales para la población de bajos ingresos, inciden en la configuración de escenarios de fragilidad ambiental.

No es solamente la ubicación geográfica la que determina el riesgo, sino que procesos de desarrollo poco ordenados han contribuido a establecer situaciones de vulnerabilidad humana y riesgos que preparan el terreno para los desastres.

Como hemos señalado, la migración masiva de los asentamientos rurales a los urbanos ha dado como resultado el crecimiento de las colonias irregulares en las ciudades, muchas de las cuales se ubican en terrenos poco seguros y se han construido con técnicas inadecuadas desde el punto de vista ambiental. Incluso en el campo, la marginalización de las familias rurales pobres las ha llevado a establecerse en terrenos agrícolas cada vez menos seguros. Los niveles de pobreza, o la cantidad absoluta de pobres e indigentes, han aumentado continuamente con consecuencias nefastas porque aumentan el riesgo social y la vulnerabilidad frente a los desastres.

En Veracruz se han generado situaciones como las descritas. Incluso en áreas relativamente desarrolladas, como la zona metropolitana de la ciudad de Veracruz, uno de los asentamientos urbanos con más ingreso *per capita*, se produjeron recientemente grandes impactos a causa de un patrón de desarrollo residencial poco adecuado, que colocó en riesgo a poblaciones migrantes o nativas que, excluidas del desarrollo social, han buscado opciones habitacionales en predios de bajo precio. La corrupción, la falta de transparencia, la ausencia de procedimientos de rendición de cuentas, la ausencia de una prensa independiente, son factores que pueden favorecer este tipo de situaciones: el incumplimiento de la normatividad que regula el uso del suelo urbano.

En este sentido, también actúan procesos de desarrollo económico que no valoran los recursos naturales y los ecosistemas. Las actuales tendencias del desarrollo están redefiniendo los riesgos e introduciendo nuevos peligros. Por ejemplo, la transformación de los manglares costeros en zonas de turismo en varios litorales tropicales bajos, ha aumentado el nivel de las amenazas locales debido a la erosión de la costa y la pérdida de la barrera de protección que ofrecen los manglares. El desarrollo de proyectos inmobiliarios sobre zonas de manglares constituye también un factor que erosiona ecosistemas importantes para la protección de las poblaciones costeras.

La situación de Veracruz en los indicadores de desarrollo humano

Los indicadores del desarrollo humano expresan los logros y los rezagos que una sociedad tiene en tres áreas claves: la calidad de vida (salud), el capital humano (educación) y el desarrollo productivo (niveles de ingreso). Al examinar las estadísticas que al respecto el gobierno federal y las agencias internacionales han elaborado para nuestro país, es posible apreciar las grandes desigualdades que se han ido constituyendo entre las diversas entidades federativas y, al interior de éstas, entre las diferentes regiones y municipios que las componen.

De acuerdo al Informe sobre Desarrollo Humano publicado en 2004, algunas entidades federativas de nuestro país tienen rezagos importantes en algunos indicadores del desarrollo. Al cabo de varias décadas de desarrollo económico, nuestra entidad ha ido acumulando importantes déficits que afectan de manera desigual a importantes núcleos de población. Veracruz se encuentra en la posición 28 dentro del conjunto de 32 entidades federativas. Los principales indicadores señalan que Veracruz comparte la situación de rezago con los principales estados del sureste (Chiapas, Oaxaca, Guerrero). Entre los elementos que componen el índice de desarrollo humano (IDH), el que más destaca en México es la desigualdad del ingreso. Las brechas que separan a Veracruz del promedio nacional o de la entidad mejor situada (el Distrito Federal) en salud y educación no son tan amplias como en ingreso.

Índice de Desarrollo Humano por Entidad Federativa				
ENTIDAD	IDH	SALUD	EDUCACIÓN	INGRESO
DISTRITOFEDERAL	0.8830	0.8476	0.8997	0.9018
VERACRUZ	0.7457	0.8118	0.7819	0.6434
MICHOACÁN	0.7422	0.8210	0.7787	0.6268
GUERRERO	0.7296	0.8031	0.7473	0.6384
OAXACA	0.7164	0.8026	0.7491	0.5976
CHIAPAS	0.7076	0.7990	0.7372	0.5868
NACIONAL	0.7937	0.8270	0.8190	0.7352

INFORME SOBRE DESARROLLO HUMANO MÉXICO 2004, PNUD.

El IDH es una aproximación al nivel de desarrollo que no considera las desigualdades entre hombres y mujeres, las cuales pueden diferir regionalmente. Para incorporar estas diferencias, en 1995 el PNUD propuso el Índice de Desarrollo relativo al Género (IDG). El pondera el IDH según la desigualdad entre los grupos. Si el desarrollo promedio de las mujeres fuera igual al de los hombres en todas las dimensiones, los valores del IDH y el IDG serían iguales. En 2002 el IDG nacional fue de 0.783, menor al 0.793 del.

La entidad con la menor diferencia entre el IDH y el IDG es el Distrito Federal, seguido por Jalisco, Colima, Baja California y Yucatán. En otras palabras, estas entidades presentan la mayor igualdad entre hombres y mujeres. Por otra parte, la mayor diferencia entre el IDH y el IDG corresponde a Veracruz, seguido por Guerrero, Tabasco, Oaxaca y Zacatecas en su entorno.

Índice de Desarrollo Relativo al Género (IDG)				
ENTIDAD FEDERATIVA	IDG	IDH	POSICIÓN IDG	POSICIÓN IDH MENOS POSICIÓN IDG
Guerrero	0.7157	0.7296	30	0
Hidalgo	0.7405	0.7515	27	0
Jalisco	0.7926	0.8007	12	1
Michoacán	0.7305	0.7422	29	0
Tlaxcala	0.7526	0.7641	24	0
Veracruz	0.7309	0.7457	28	0
Yucatán	0.7691	0.7778	18	1
Zacatecas	0.7433	0.7563	26	0
NACIONAL	0.7833	0.7937		

INFORME SOBRE DESARROLLO HUMANO MÉXICO 2004, PNUD.

Dado que el desarrollo humano considera la autonomía de los individuos y no sólo su bienestar, resulta necesario evaluar la brecha entre hombres y mujeres a partir de los logros de participación en su entorno. Una herramienta que puede ayudar a este propósito es el Índice de Potenciación de Género (IPG), que mide la participación de las mujeres en distintos aspectos de la vida pública: participación en cargos públicos, participación en actividades económicas calificadas, ingreso *per capita*.

Si los porcentajes obtenidos por ambos sexos en estos tres aspectos fueran proporcionales a la población que representan, se tendría un IPG con un valor de uno. Lo anterior se interpreta como una participación equitativa. Sin embargo, entre mayor distancia exista entre la proporción de población de un determinado sexo y los porcentajes de ese mismo sexo en posiciones de poder político y económico, menor será el IPG. Este índice puede ser cero cuando uno de los dos sexos es totalmente excluido. En el caso de Veracruz, este índice señala que la inequidad en relación a las oportunidades de participar en la vida política y económica no es tan marcada como en otras entidades del país.

Índice de Potenciación de Género (IPG)		
POSICIÓN SEGÚN IPG	ENTIDAD FEDERATIVA	ÍNDICE DE POTENCIACIÓN DE GÉNERO
9	Veracruz	0.5441
10	Yucatán	0.5361
11	Nayarit	0.5336
25	Estado de México	0.4637
26	Nuevo León	0.4487
27	Jalisco	0.4390
16	Colima	0.4844
32	Chiapas	0.4165
	NACIONAL	0.5291
INFORME SOBRE DESARROLLO HUMANO MÉXICO 2004, PNUD.		

Para comprender mejor la importancia de la equidad de género es útil recordar los aportes de la teoría del capital social. Como hemos apuntado, el desarrollo humano plantea la ampliación de las oportunidades de hacer, actuar y elegir para todos los individuos de una colectividad. Ello implica ofrecer las mismas oportunidades a todas las personas, sin importar su género o su condición étnica. El acceso a oportunidades iguales, exige contar con un marco institucional y social que permita y garantice esa equidad. El concepto de capital social alude a la disponibilidad de redes o relaciones que permitan el acceso a los principales recursos del desarrollo (el saber, las condiciones de trabajo, las condiciones de vida).

¿Cómo entender el capital social? A veces se habla de él como sinónimo de capacidad de cooperación, de confianza, de conciencia cívica, algo que se aproxima a una forma particular de cultura local; otras veces, incluso, se habla de capital social como de una suerte de indicador sintético de economías externas ricas, inmateriales o materiales. En otros casos, se hace referencia a la red de relaciones que liga a sujetos individuales y colectivos, y que puede alimentar la cooperación y la confianza, así como la producción de economías externas, pero también puede obstaculizar dichos resultados para el desarrollo local (Bagnasco, 2003: 123).

En la perspectiva de comprender el papel que juega el capital social en el proceso de responder y prevenir un desastre, podemos decir que el capital social es el conjunto de relaciones sociales de las que en un momento determinado dispone un sujeto individual o un sujeto colectivo. A través de este conjunto de relaciones, se vuelven disponibles los recursos cognitivos, como la información, o normativos, como la confianza, que permiten a los actores realizar objetivos que de otro modo no serían alcanzables, o lo serían pero con costos mucho más altos. Un contexto territorial preciso puede tener más o menos capital social si los sujetos individuales o colectivos que residen allí están implicados en redes relacionales más o menos difundidas (*Ibid*: 129).

Disponer de una red de relaciones implica entonces disponer de un tejido social de apoyo, una multiplicidad de contactos que pueden traducirse en cierto momento en solidaridad y auxilio. Pero el capital social no sólo es una plataforma de asistencia, reciprocidad y cooperación, sino que también suministra otros bienes: por un lado, acceso a recursos cognitivos, es decir, información, la cual puede convertirse en un recurso fundamental para saber qué hacer ante una amenaza; y por otro, confianza, es decir, credibilidad, la cual es clave en el contexto de prevenir y movilizar a la población ante un peligro.

El acceso a la información y a los recursos suele ser desigual en nuestras sociedades. Los indicadores de desarrollo humano advierten de situaciones de inequidad no sólo en términos económicos sino también políticos y en relación al género.

Considerando todos estos aspectos podremos comprender mejor por qué las consecuencias potencialmente negativas de un desastre para el desarrollo social no se limitan a las repercusiones directas. En el periodo posterior al desastre o durante una escalada de desastres que se manifiestan poco a poco, por ejemplo una inundación, los problemas de gobierno pueden provocar que las partidas de ayuda se vuelquen en favor de la recuperación de un grupo o sector en detrimento de los otros. El resultado es la pérdida de la igualdad social.

Las situaciones de desastre imponen un mayor estrés a la mujer, que se hace cargo de una cuota desproporcionada del trabajo doméstico y remunerado extraordinario que son

necesarios para sobrevivir después de una catástrofe. Cuando la mujer sufre mayor estrés, el nivel de desarrollo social baja (y son los menores de edad los que sufren más las consecuencias de ello). Sin embargo, a largo plazo, también es posible que el resultado neto sea una mayor participación de la mujer en la vida económica y política, con la consiguiente mejora del desarrollo social.

Una población alfabetizada e instruida (donde las niñas y las mujeres accedan a la enseñanza) está en mejores condiciones de colaborar con los expertos en la búsqueda de formas de proteger los barrios urbanos y las comunidades rurales. Las poblaciones con este nivel de educación también responden mejor a las alertas y otros anuncios de los servicios públicos.

Las políticas de desarrollo pueden ser más acertadas si las políticas en materia de riesgo de desastre tienen en cuenta el capital social que representan las mujeres. Éstas desempeñan un papel importante en la comunidad y en la vida cotidiana. Las barreras que impiden a la mujer participar en los niveles más altos de la toma de decisiones limitan seriamente el aporte de capacidades y conocimientos al desarrollo sostenible y a la reducción del riesgo. Reducir la desigualdad en el acceso a la educación, contribuye a reducir el riesgo de desastre.

El desarrollo social señala la importancia de la cohesión social, la capacidad de inclusión y la participación abierta en la adopción de decisiones. Alcanzar estos objetivos plantea un gran desafío a las comunidades expuestas a los desastres. A menudo se emplea el concepto de capital social para referirse al tipo de vínculos que unen a una comunidad, y a la solidez de los mismos. Los proyectos que permiten acumular capital social para perseguir un bien común tienen la capacidad de reducir la vulnerabilidad. Sin embargo, ciertas formas de capital social pueden ser más ambiguas (como las relaciones clientelistas) o negativas (como las bandas de traficantes de drogas). Estas modalidades de capital social pueden constituir obstáculos para el flujo ordenado y equitativo de los recursos en un momento dado.

El flujo de información y la capacidad para asimilarla, para discernir sus implicaciones, puede poseer enorme importancia en el momento en que se suscita un desastre. La credibilidad, la confianza, la disposición a prestar atención a los medios de comunicación, pone en evidencia el papel de éstos en una situación de desastre.

Dada la frecuencia con la que algunas regiones experimentan desastres naturales, los riesgos de desastre deberían ser una prioridad para los agentes involucrados en la planificación del desarrollo. ¿Cómo puede la sociedad civil y las agencias gubernamentales incidir en la prevención de los mismos?

Puede afirmarse, a partir de la exposición anterior, que cabe advertir dos formas de gestionar los riesgos de desastre: la gestión *prospectiva* y la gestión *compensatoria*. La gestión prospectiva de los riesgos de desastre debe estar en el centro de las medidas adoptadas para impulsar el desarrollo de una región. Los programas y proyectos de desarrollo deben evaluarse para conocer su potencial de reducir o agravar la vulnerabilidad y el peligro. La gestión compensatoria (como la preparación y la respuesta frente a los desastres) debe acompañar la planificación del desarrollo y debe preocuparse por superar la vulnerabilidad existente y disminuir los riesgos naturales que se han acumulado a raíz de las opciones de desarrollo del pasado. Las políticas *compensatorias* son necesarias para reducir los riesgos actuales, pero las políticas *prospectivas* son esenciales para reducir los riesgos de desastre a mediano y largo plazo.

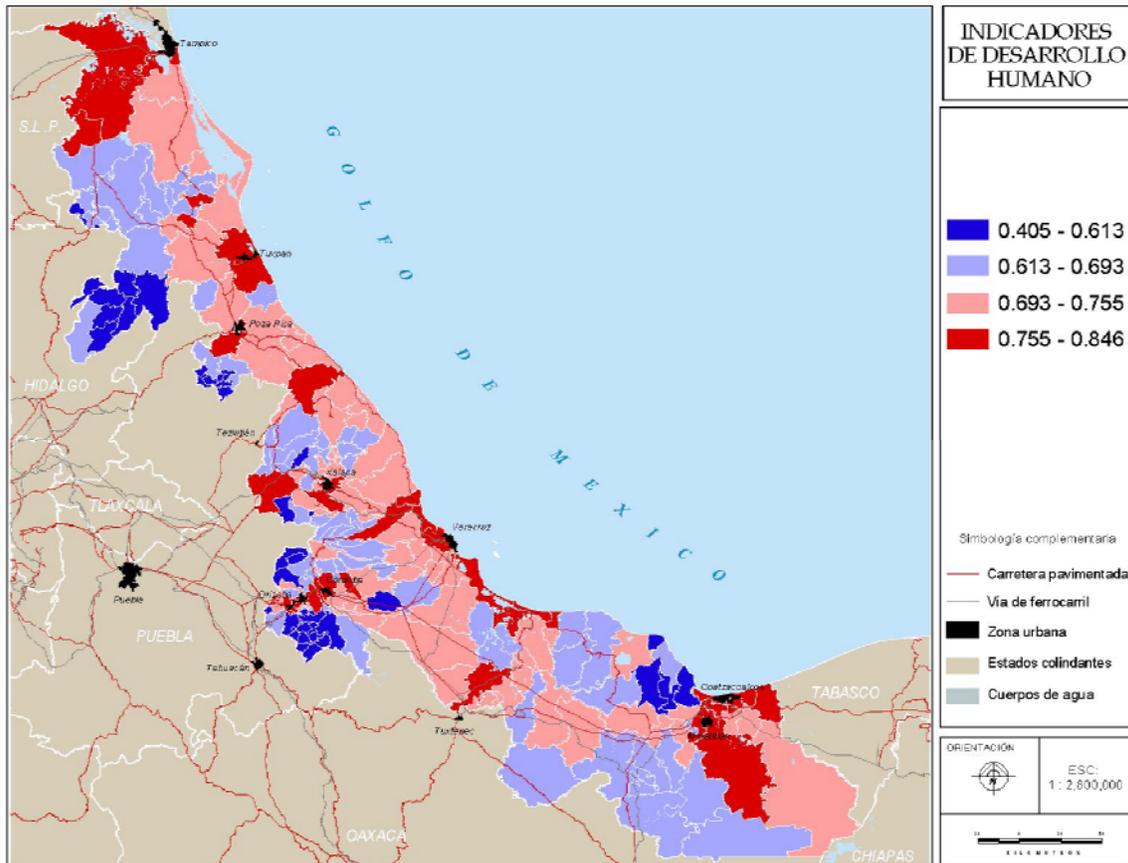
Como puede apreciarse en el conjunto de mapas que acompañan a este texto, en Veracruz las regiones que enfrentan los mayores rezagos en términos de desarrollo humano son aquellas donde el aislamiento y la falta de inversiones en equipamiento educativo, establecimientos de salud e infraestructuras de comunicación han colocado a múltiples municipios en condiciones de vulnerabilidad. El desarrollo económico ha tenido una evolución desigual en términos territoriales: las zonas situadas en las serranías han experimentado, a través de un proceso de causación acumulativa, un creciente retraso productivo, mientras que las zonas situadas en los pies de montaña o en la planicie costera han corrido con mejor suerte en términos de acceso a las oportunidades que ofrece el comercio y la inversión productiva. La distribución desigual de las diversas modalidades del capital (productivo, humano, social) circunscribe un reparto desigual de las condiciones del riesgo. Ante este panorama, es claro que las políticas compensatorias deben atender prioritariamente a los municipios situados en las regiones menos desarrolladas, pues es en ellas donde se ha acumulado y en la actualidad se condensa la mayor vulnerabilidad. Sin embargo, dado que en el mediano y largo plazo, los municipios situados en las regiones costeras son los que

habrán de experimentar las mayores amenazas por efecto del cambio climático (huracanes e inundaciones), es fundamental desplegar ahí políticas prospectivas para reducir el riesgo.

Con todo, como hemos afirmado ya en otras ocasiones, no podemos comprender los problemas que afectan a las zonas costeras si no tomamos en consideración lo que ocurre en las zonas serranas. Veracruz posee la forma de un gran anfiteatro con cara al Golfo. El mar, las lagunas costeras, los meandros de los ríos, los humedales, las planicies surcadas por una diversidad de flujos de agua, son la contraparte de paisajes serranos que por su vegetación captan la humedad recogida en el mar por vientos de tipo monzónico en verano y por 'los nortes' en invierno. Todo lo que ocurra en las partes altas repercute en las partes bajas. La mejor forma de contribuir al desarrollo sustentable de las zonas costeras es apoyar al desarrollo de las zonas serranas: la deforestación que en ellas se despliega constituye uno de los factores de riesgo más importantes para las zonas bajas. Pagar los servicios ambientales que los municipios serranos brindan a los municipios costeros representa una forma de atenuar la vulnerabilidad de ambos conjuntos humanos. Invertir en las áreas más rezagadas no sólo contribuirá a disminuir la desigualdad en el desarrollo humano, también hará posible superar la vulnerabilidad al riesgo.

Los mapas que acompañan a este texto son producto del Laboratorio de Análisis y Representación Cartográfica (LARC) del CIESAS GOLFO. En su elaboración participó Martha Patricia Lozada Ronquillo.

Mapa 1

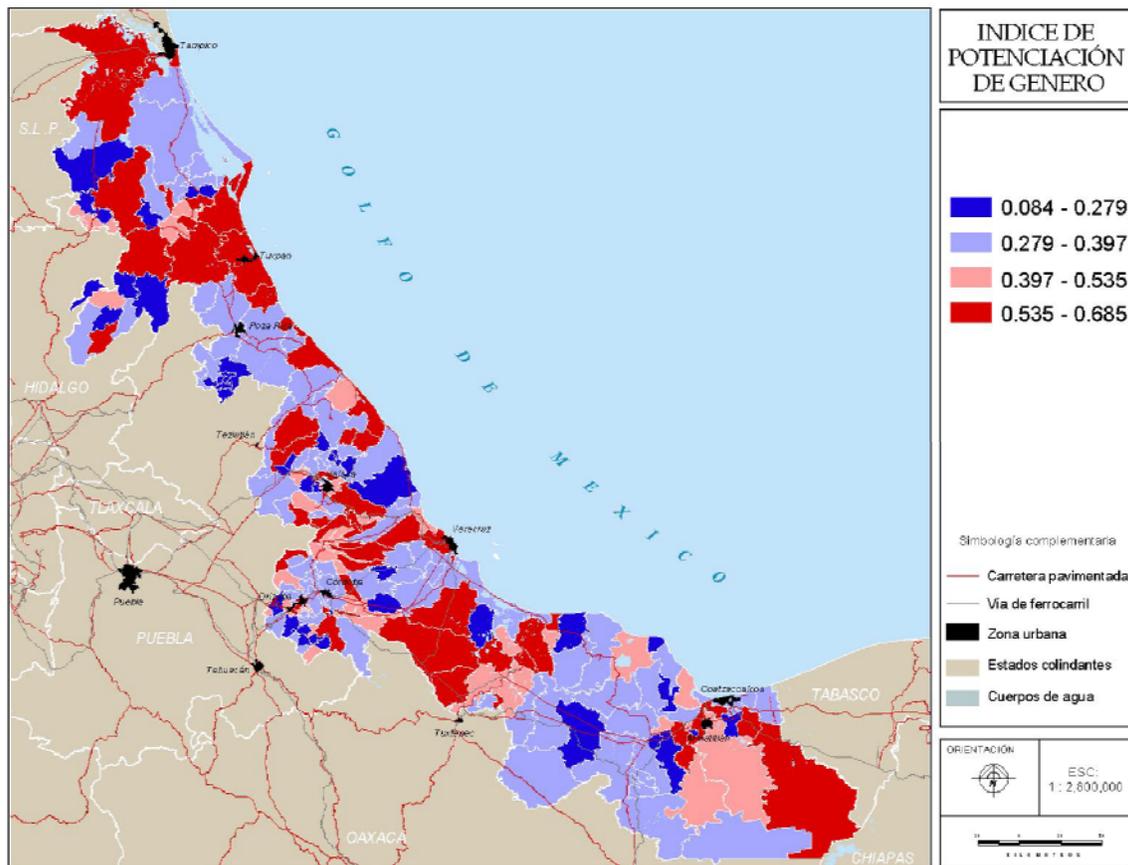


¿Dónde se condensan los más bajos índices de desarrollo humano? Como puede apreciarse en el Mapa 1, la mayor parte de los municipios con poblaciones en rezago en desarrollo humano se encuentran en las zonas situadas alrededor de las sierras: Huasteca, Totonaca, Perote, Zongolica, Los Tuxtlas. El aislamiento, producto de la situación topográfica y de la ausencia de vías de

comunicación, coloca a estas poblaciones en condiciones de exclusión en relación al acceso a bienes importantes para el desarrollo, como la educación y la salud. Proporcionar a estas poblaciones mejores condiciones de comunicación, cambiaría la estructura de oportunidades.

Asimismo, es importante dotar a estas poblaciones de los equipamientos e infraestructuras para que en sus mismas zonas de residencia cuenten con los establecimientos de salud y de educación que potencien su desarrollo. Si se toma en cuenta que son zonas habitadas por poblaciones indígenas, entonces cabe afirmar que la exclusión constituye también un problema de segregación étnica. Incorporar a estas poblaciones al desarrollo exige dotar a los grupos indígenas de elementos que permitan la afirmación de su autonomía, un atributo fundamental para evaluar la capacidad de un grupo social para orientar su destino. Los indicadores de género señalan también, para estas zonas, un rezago considerable.

Mapa 2



El Índice de Potenciación de Género mide la participación de las mujeres en los siguientes aspectos de la vida pública:

- Involucramiento en decisiones políticas.
- Acceso a oportunidades profesionales y participación en decisiones económicas.
- Poder sobre los recursos económicos.

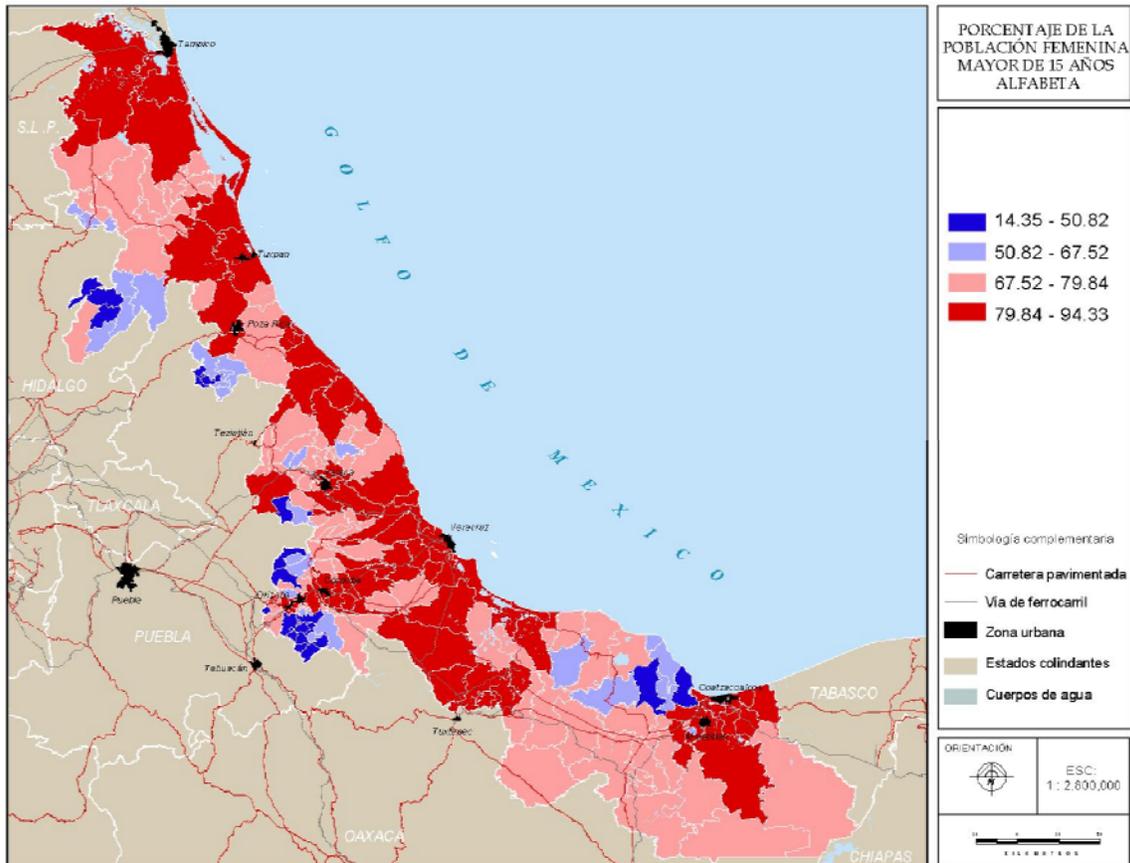
Estos tres aspectos se miden a través de las siguientes variables:

- Proporción de mujeres en el Poder Legislativo.
- Participación de mujeres en empleos como profesionales, técnicos, funcionarios y directivos.

- Ingreso proveniente del trabajo percibido por las mujeres, calculado a partir del PIB *per capita*.

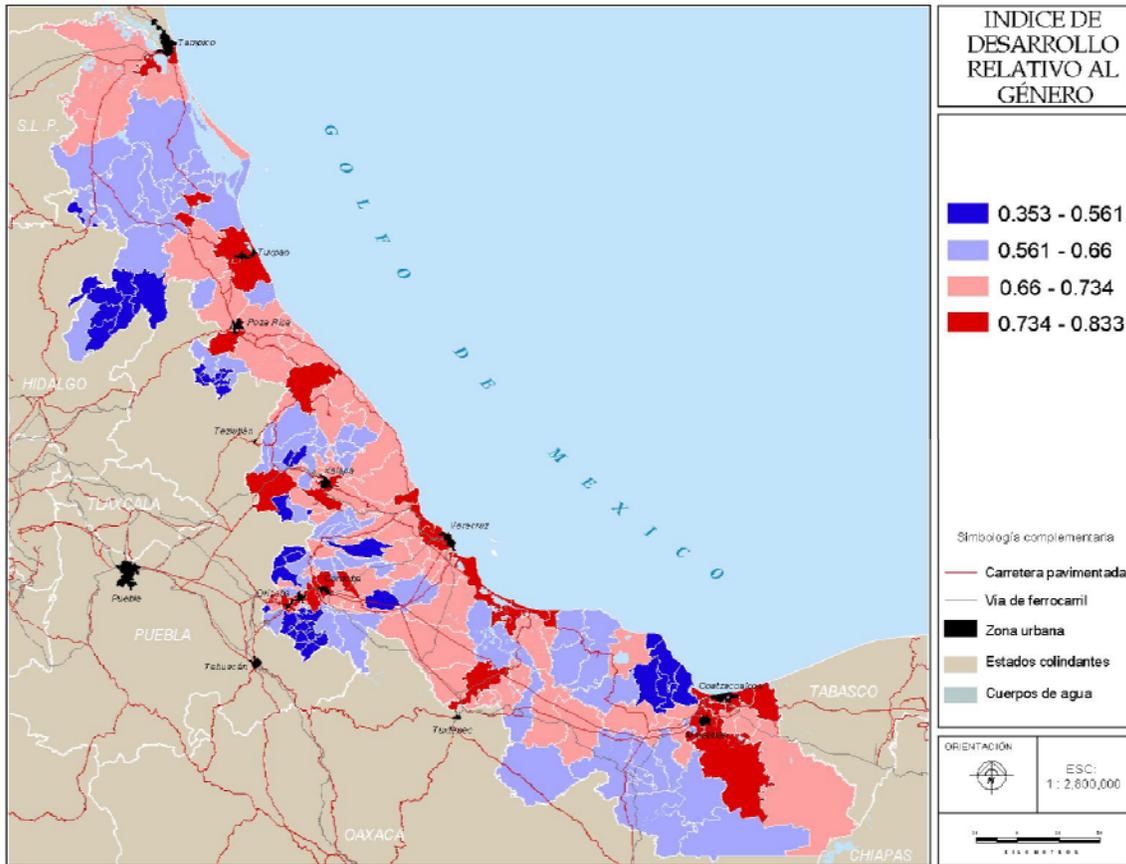
Como puede apreciarse en el Mapa 2, en Veracruz las áreas geográficas donde se registran los mayores rezagos en relación a la participación de las mujeres en la vida política de los municipios, son las zonas serranas, donde como se advierte en el Mapa 1 los déficits en desarrollo humano son los más altos. La falta de condiciones apropiadas para la participación de la mujer se encuentra asociada a la falta de equidad en el acceso a oportunidades para el trabajo y para la escolaridad, aspectos que pueden observarse en la serie de mapas que acompañan a este texto.

Mapa 3



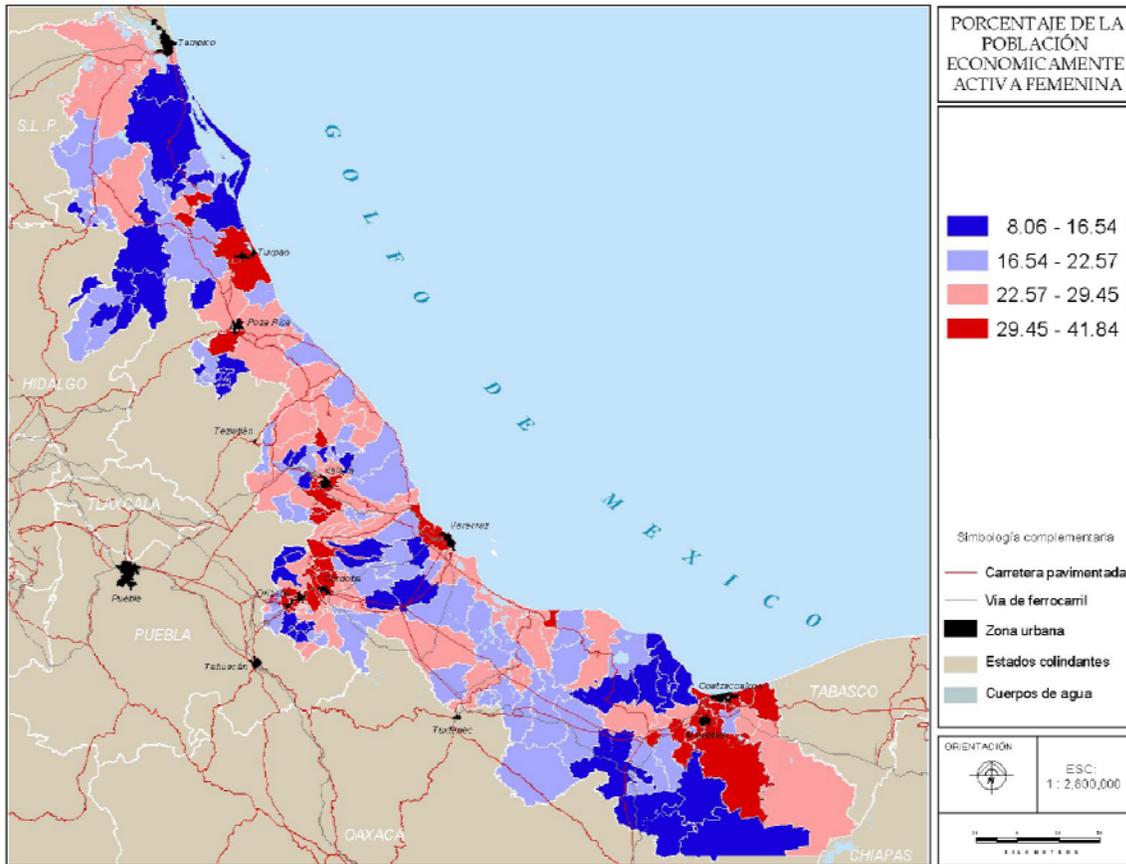
El rezago en la incorporación de la mujer al desarrollo es particularmente notable en las zonas serranas de Veracruz. En promedio, menos del 30% de las mujeres mayores de 15 años que habitan en los municipios situados en las sierras veracruzanas, se encuentra alfabetizada. La escasa oportunidad con que cuentan las mujeres para acceder a los beneficios de la escolaridad suscita otras formas de exclusión. De un lado, reduce sus oportunidades de acceder a la información que puede brindarles autonomía para construir su familia y para acceder a actividades productivas mejor remuneradas; del otro, reduce sus opciones para participar en las decisiones sobre el porvenir de las comunidades donde habitan. En su conjunto, el rezago educativo suscita vulnerabilidad, ya que coloca a las mujeres en condiciones poco propicias para participar de manera informada en el devenir de los colectivos a los cuales pertenecen.

Mapa 4



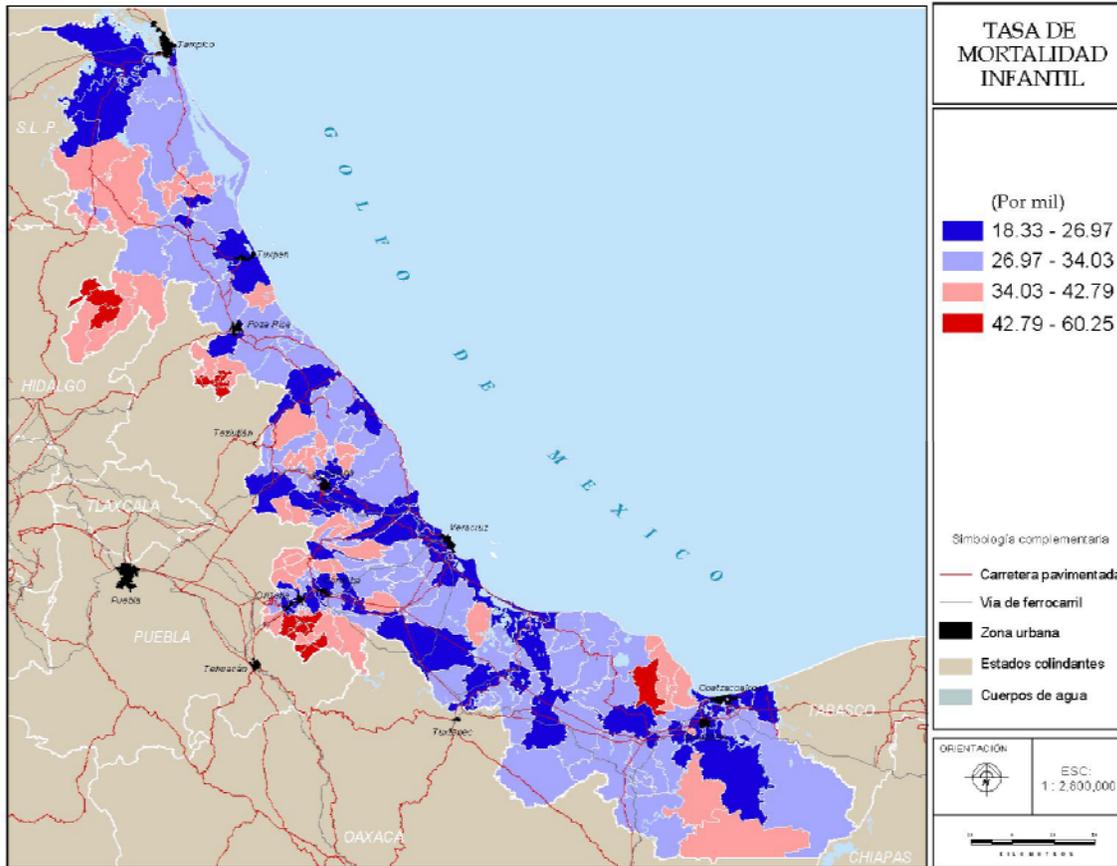
El Índice de Desarrollo relativo al Género (IDG) capta la situación en que se encuentra la mujer en términos de su acceso a los tres recursos básicos que mide el índice de desarrollo humano (escolaridad, salud, oportunidades económicas). Este indicador permite apreciar la desigualdad de género. Si el desarrollo promedio de las mujeres fuera igual al de los hombres en todas las dimensiones, los valores del IDH y el IDG serían iguales. Como puede apreciarse en este mapa, las áreas geográficas donde hay mayor equidad de género (índice cercano a 1) son aquellas donde se localizan los principales centros urbanos de la entidad. En contraste, las áreas que registran los indicadores de mayor desigualdad de género, son las que ofrecen menos oportunidades de desarrollo (aislamiento, escasa infraestructura, pocas opciones laborales).

Mapa 5



El porcentaje de mujeres que participan en actividades económicas representa un indicador que expresa el grado de apertura de la estructura de oportunidades laborales a las personas del sexo femenino. A medida que se despliega el proceso de modernización económica, se abren opciones para la inserción de la mujer en la vida laboral. Como puede observarse, las áreas geográficas donde es más alto el porcentaje de mujeres laboralmente activas son aquellas donde el desarrollo urbano ofrece más oportunidades de participación, sea en el comercio, en los servicios o en la industria. Contar con un ingreso económico contribuye a dotar a las mujeres de autonomía para participar en la vida social. Un patrón tradicional de división del trabajo suele retener a la mujer en la esfera doméstica. Los municipios donde es más bajo el porcentaje de participación económica femenina son aquellos donde este patrón tiende a dominar.

Mapa 6



La mortalidad infantil constituye una de las manifestaciones más dramáticas del rezago en el acceso a los beneficios del desarrollo. En Veracruz los municipios que registran las tasas más altas de mortalidad infantil son precisamente aquellos donde se observan las mayores carencias en servicios de salud y de educación. El aislamiento ha hecho de estos municipios áreas donde es mayor la vulnerabilidad. Cuando los hogares no disponen de ingresos suficientes como para proporcionar una alimentación adecuada a los grupos de mayor riesgo (niños, mujeres embarazadas y lactantes), entonces el riesgo de que se incrementen los decesos en la población infantil crece. Las áreas urbanas suelen contar con mejores condiciones para abatir la incidencia de este problema.

Referencias bibliográficas

Bagnasco A., Piselli F., Pizzorno A., Triglia, C. (2003), *El capital social, instrucciones de uso*. FCE, Argentina.

Boege, E. e Hipólito Rodríguez, (1990), *Desarrollo y medio ambiente en Veracruz*, CIESAS-Fundación F. Ebert, México.

Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC) (2003), *Handbook for Estimating the Socio-economic and Environmental Effects of Disasters*.

HUMAN DEVELOPMENT REPORT (2004), *Cultural liberty in today's diverse world*, PNUD.

HUMAN DEVELOPMENT REPORT (2005), *International cooperation at a crossroads, Aid, trade and security in an unequal world*, PNUD.

Ibarrarán, María Eugenia y Carlos Robles, Inequidad de Género en Desarrollo Humano: El Caso de México, *Estudios sobre Desarrollo Humano*, PNUD México, No. 2003-7.

Índice de Desarrollo Humano por Entidad Federativa, 2000, Consejo Nacional de Población, CONAPO, México, 2001.

Índice de Desarrollo Humano Municipal en México (2004), PNUD.

INEGI, Censo de Población y Vivienda, 2000, México.

Informe sobre Desarrollo Humano (2002), PNUD, México.

Informe sobre Desarrollo Humano (2004), PNUD, México.

La reducción de riesgos de desastres: un desafío para el desarrollo, *Un Informe Mundial* (2004), PNUD.