

Transformando los retos en oportunidades de participación

“La participación política y social tiene un valor esencial en la vida y en el bienestar de los seres humanos. El no tener la oportunidad de participar en la vida política de la comunidad constituye una de las mayores privaciones, aun cuando los líderes de gobiernos autoritarios tratan de persuadirnos de que el gobernar es mejor dejárselo a los burócratas eficientes»¹

Amartya Sen

En las últimas dos décadas el tema de la participación ciudadana se ha convertido en la cuestión central de nuestro tiempo. La preeminencia del tema no es producto de una moda o de la hegemonía de una nueva ideología, sino más bien la aspiración de la gente de ser dueña de su propio destino. Esta aspiración se ha manifestado, en el plano internacional, en la caída de regímenes autoritarios y totalitarios, en la transición hacia la democracia de un buen número de países en desarrollo como Honduras, y en la aparición de nuevos actores sociales que demandan una mayor atención a problemas que han sido tradicionalmente soslayados y a grupos que han sido tradicionalmente excluidos.

La importancia de la participación ciudadana en los asuntos fundamentales de la sociedad no es nueva. Fue descubierta y practicada por los antiguos griegos (atenienses), creadores del sistema democrático de gobierno. Ellos establecieron que la mejor forma de gobierno es aquella en la cual el poder está en manos de los ciudadanos. Aunque se ha avanzado mucho después de estos comienzos, el principio fundamental se mantiene: en un régimen democrático no se puede gobernar o dirigir al margen de los gobernados, lo cual plantea la necesidad de abrir espacios para canalizar sus demandas económicas, políticas, sociales y culturales. No es, por lo tanto, por casualidad que desde entonces el fomento de una mayor participación ciudadana esté generalmente asociada con la transición a un sistema democrático de gobierno.

Por esta misma razón, no es sino hasta la época moderna que aparece en los escritos de los padres de la democracia liberal y en los movimientos sociales que emergieron sobre todo en el siglo XIX, en Europa, que se le empieza a dar importancia al fomento de la participación ciudadana en los asuntos del gobierno y del Estado y en el progreso social.

Hasta la década de los setentas del presente siglo fueron, sobre todo, los movimientos de inspiración socialista los que más propugnaron por la participación del pueblo en la transformación del orden social y en la transición hacia un nuevo tipo de sociedad. Sin embargo, con el fracaso de los modelos del «socialismo real» y con el peligro de que las promesas de la democracia sean ahogadas por las políticas de corte neoliberal, en las últimas dos décadas el tema de la participación popular ha pasado a formar parte del vocabulario de toda persona, institución u organización interesadas en temas sociales y, particularmente, del desarrollo (ver recuadro 6.1).

Aunque la relación entre participación y desarrollo empezó a establecerse en el decenio de 1960, es, sobre todo, en la década de los noventas cuando se observa un cambio sustancial en el significado de esta relación. Este cambio está en consonancia con la introducción del paradigma de desarrollo humano por parte del PNUD, a partir de su primer *Informe* mundial de 1990. En este la participación es considerada uno de los cinco pilares fundamentales del desarrollo humano sostenible, junto con equidad, productividad, seguridad humana y sostenibilidad. A partir de ese año, ya no se mide el desarrollo solo en función del crecimiento económico sino también de la vastedad o carencia de las opciones de que dispone la población.

El *Informe* mundial sobre desarrollo humano dedicado a la participación popular plantea que, en general, anteriormente se solía relacionar el concepto de participación con «la participación del público en proyectos o programas determinados» o en el ejercicio del sufragio para elegir a los funcionarios públicos; mientras que en la actualidad se la considera «como una estrategia global de desarrollo, centrándose en el papel fundamental que

Los diferentes significados de la participación

El concepto de participación es usado de diferentes maneras, dado que involucra una amplia serie de significados. En general, puede significar la simple recepción de información o la asistencia a reuniones por parte de la gente; en un plano más activo, puede ser entendida como la consulta, la denuncia, el reclamo, mediante los cuales se expresan opiniones o se exige, usualmente del Estado o del gobierno, la satisfacción de las necesidades básicas. En el marco conceptual del paradigma de desarrollo humano, tal como se propone en el *Informe* mundial de 1993, la participación puede ser entendida como el ejercicio real del poder por parte de los ciudadanos en aquellos asuntos que les competen.

En el contexto actual de promoción de la participación también se encuentran diferentes discursos y trasfondos ideológicos. Por ejemplo, desde una perspectiva neoliberal, el fomento de la participación significa una menor intervención del Estado en la economía y en la gestión social y un mayor protagonismo del sector de la empresa privada. Por su parte, el criterio burocrático y verticalista entiende la participación como el involucramiento de los distintos grupos sociales en el cumplimiento de los objetivos y metas fijados previamente por las instituciones, por lo que en realidad se convierte en una mera formalidad. Asimismo, desde el punto de vista político tradicional la promoción de la participación se entiende como la mera ampliación de las oportunidades de la gente para escoger sus representantes en cargos públicos.

Finalmente, desde la perspectiva del PNUD, la participación significa la acción o las acciones mediante los cuales diferentes actores sociales, unidos por un interés común y de manera autónoma, formulan y realizan sus propias demandas y proyectos. Esto implica, necesariamente, la inserción activa, directa y creciente de los ciudadanos en la solución de sus propios problemas. La gente participa cuando se organiza en el seno de la comunidad, discute públicamente y llega a consensos, de una manera transparente, acerca de cuáles son sus necesidades prioritarias y cuáles las mejores maneras de resolverlas.

Es importante enfatizar que una vez que la participación individual y colectiva ha alcanzado una dinámica propia, en forma autónoma, es necesario que se organice y busque su propia institucionalidad con el fin de que esa participación se convierta en un ejercicio permanente

Fuente: Elaboración propia con base en PNUD, 1993; UNESCO, documento mimeografiado, 1995; Salomón, L. et al., 1996.

debe desempeñar la gente en todas las esferas de la vida» (PNUD, 1993: 25).

Desde esta perspectiva, la participación se vuelve un elemento esencial del desarrollo humano puesto que ella significa que la gente interviene profunda y constantemente en la solución de los problemas económicos, sociales, culturales y políticos que afectan a sus vidas. Lo importante, insisten los autores de este Informe, es que la gente «disponga de un acceso constante a la adopción de decisiones y al poder» (PNUD, 1993).

La concepción de un amplio ejercicio de la participación va también ligada a otros conceptos de análisis social sin los cuales resulta prácticamente imposible analizar su importancia. Entre estos conceptos tenemos los de «gobernabilidad», «sociedad civil» y «buen gobierno». Así, no puede haber un

verdadero desarrollo humano si no hay gobernabilidad y si ésta no se traduce en un buen gobierno que promueva y facilite la participación de la sociedad civil.

La gobernabilidad representa para el PNUD y otras instituciones y autores «el ejercicio de la autoridad política, económica y administrativa en la gestión de los asuntos de un país en todos los planos» (PNUD, 1997). Esta abarca los complejos mecanismos, procesos e instituciones por medio de los cuales los ciudadanos y los grupos organizados expresan sus intereses, ejercen funciones de mediación respecto de sus diferencias y ejercitan sus derechos y obligaciones jurídicas. De acuerdo con J. Prats, «la gobernabilidad es la cualidad de determinadas sociedades que les permite enfrentar positivamente sus retos y oportunidades, sin gobernabilidad no puede haber desarrollo. La gobernabilidad depende fundamentalmente de su estructura institucional formal e informal existente («governance») y de las capacidades o competencias de los actores de la gobernación («governing actors») (Prats, J. 1997:13).

La gobernabilidad abarca el Estado, pero lo trasciende e incluye también ámbitos del sector privado y sobre todo de la sociedad civil. La gobernabilidad se traduce en buen gobierno cuando éste se realiza con la participación de la comunidad, es transparente, practica la rendición de cuentas, es eficaz y equitativo y promueve el imperio de la ley en la búsqueda de su legitimidad.

Por todo lo que implica, es claro que el buen gobierno es difícil de lograr, pues se requiere de la confluencia de una voluntad política que facilite la transformación de la estructura tradicionalmente centralista del Estado, promueva la eliminación de la cultura clientelar de participación, combata la corrupción y fortalezca la sociedad civil.

En el marco finisecular de globalización (ver recuadro 6.6) que condiciona las relaciones internacionales y regionales -con organismos internacionales de crédito o no- y entre diversos sectores de la sociedad, Honduras ha realizado, sobre todo en lo que va de la presente década, avances importantes en la creación de condiciones para la realización de buenos gobiernos (Salomón, L. 1995). En el transcurso del presente capítulo se hará referencia al significado de estas condiciones para la participación y su incidencia durante la emergencia causada por el Mitch y la reconstrucción.

Uno de los grandes retos para lograr encaminarse hacia un desarrollo humano sostenible es, precisamente, potenciar la participación de los ciudadanos. Tal como lo muestra el primer *Informe sobre Desarrollo Humano de Honduras*, a pesar de la persistencia de grandes obstáculos, el país estaba orientándose en la dirección correcta. Sin embargo, el mismo *Informe* sugiere que para continuar por ese camino se necesita, urgentemente, «el fomento de una más amplia participación de todos los sectores sociales en la gestión de los asuntos públicos», criterio que resume las opiniones y co-

incidencias de diversos representantes de la sociedad civil y de la política hondureña entrevistados (PNUD, INDH,1998: 9, 117).

Frente a la magnitud del desastre causado por el huracán Mitch muchos sectores nacionales, organismos internacionales e incluso los países donantes, coinciden en que es imperativo incentivar la apertura de canales para que la participación se convierta en la columna vertebral de la reconstrucción y el desarrollo nacional en las próximas décadas. Esta tarea no es fácil, si se toma en cuenta la tradición de exclusión popular que marca la historia del país hasta una época muy reciente (ver recuadro 6.2). El objetivo de este capítulo es tratar de entender los obstáculos y perspectivas reales de la participación, en el contexto del desastre recientemente vivido por el país.

Para abordar esta cuestión, además de hacer una revisión de la literatura más relevante, se realizó una investigación de campo, tres meses después de la catástrofe, en 15 municipios representativos de cinco departamentos de diferentes zonas del país (ver introducción y nota técnica 3).

Las condiciones de la participación y su manifestación en la emergencia

Para darse, la participación, como valor esencial para el desarrollo humano que es, necesita ciertas condiciones indispensables: libertades y garantías legales, capacidades individuales y colectivas, objetivos comunes (ver gráfico 6.1).

Las libertades y las garantías consagradas legalmente son indispensables para que la gente participe sin ningún tipo de restricciones. Esto, sin embargo, queda en un puro formalismo si no se fortalecen las capacidades para que esas libertades y garantías se ejerzan. Por ejemplo, de muy poco sirve que se permita a todos votar si al mismo tiempo los ciudadanos no tienen acceso a información independiente y de calidad para que analicen y decidan cómo, por qué y por quién votar. Finalmente, aunque se pueda tener la libertad y la capacidad para participar, si no hay objetivos comunes los actores sociales verán limitadas sus posibilidades de ampliar sus oportunidades.

La conjunción de estos factores es lo que hace posible la formación de una cultura de la participación. Esta se basa, en el ámbito individual, en la afirmación y desenvolvimiento de un conjunto de valores, actitudes, creencias y hábitos que le permitan a cada ciudadano convertirse en un verdadero actor de la vida social y política (sobre la cultura de participación en el país se habla más adelante en este capítulo).

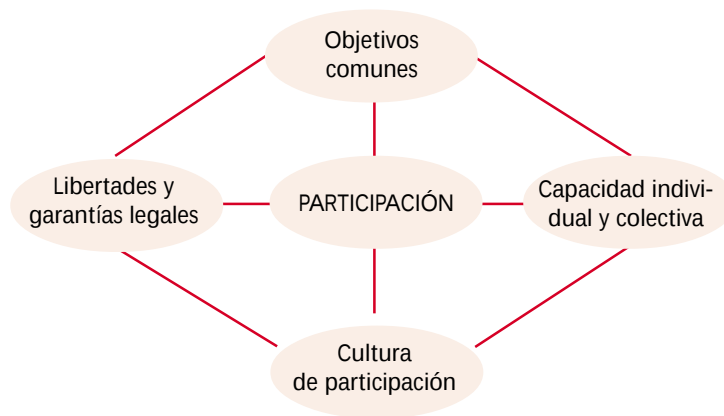
La tendencia a la socialización en los individuos es innata, pero la manera de expresarse va de acuerdo con las posibilidades reales que una sociedad les ofrece de participar en todos los asuntos que afectan sus vidas. Muchos factores inciden en la forma, el alcance, la frecuencia y la calidad de la participación. Entre los más importantes se encuen-

tran: el umbral de cobertura de las necesidades alimentarias, de salud, de vivienda y de educación. No es razonable esperar que personas que necesitan dedicar el grueso de su tiempo a resolver problemas básicos de supervivencia personal y familiar estén en condiciones físicas y mentales para emprender acciones solidarias dirigidas a asegurar el bienestar de grupos más amplios o de actuar efectivamente dentro de lo que se entiende por una real participación ciudadana. El ejercicio de la ciudadanía y de una participación activa presupone un nivel mínimo de satisfacción de necesidades básicas.

Honduras es un país que todavía debe recorrer un largo trecho para garantizar la cobertura de las necesidades básicas de todos sus habitantes. Hay muchas zonas donde prevalecen preocupantes índices de desnutrición, analfabetismo y bajos niveles de ingresos (PNUD, INDH,1998), situación que

GRÁFICO 6.1

Condiciones de la participación



Fuente: Elaboración propia con base en (PNUD, 1993).

no constituye un aliciente para que las personas desplieguen su participación. Sin embargo, uno de los hallazgos más interesantes de la investigación de campo realizada fue encontrar que, a pesar de la precariedad material en que vive buena parte de los hondureños, en el momento de la emergencia provocada por el Mitch la prioridad de todos fue ayudar a salvar vidas y a reconstruir las comunidades más afectadas.

Se constató allí el enorme potencial existente en la sociedad hondureña de contribuir al logro de un desarrollo humano sostenible, mediante la colaboración y la participación conjunta. Si el país logra crear un clima propicio a la participación de las personas, seguramente podrá mejorar significativamente algunos de sus índices de desarrollo. El problema central, sin embargo, es cómo darle continuidad y solidez a las prácticas de interacción, diálogo y accionar colectivo desplegadas en la emer-

Avances y limitaciones históricas en el fomento de la participación

AVANCES	LIMITACIONES
El Período Colonial (1502-1820)	
Participación de tres culturas - indígena, ibérica y africana- en la conformación de una incipiente identidad cultural. Incorporación a actividades productivas relacionadas con la minería y ganadería.	Hegemonía de la cultura de la élite dominante colonialista y negación de los derechos de los indígenas y demás clases bajas. Colapso demográfico de la población indígena.
Diversas formas de participación de los sectores populares - motines, protestas legales, evasión, sobrevivencia fuera del sistema, lucha por la independencia y lucha contra la explotación económica.	Incapacidad de los sectores populares de participar por falta de canales legales, analfabetismo generalizado, situación de ruralidad y pobreza y falta de proyecto común de desarrollo.
Creación del municipio o ayuntamiento, según el modelo español, para establecer dominio central con cierta autonomía local. También se establecen los cabildos abiertos, los cuales permiten a los criollos ganar mayor participación.	Constitución de una provincia secundaria y marginal. Los cargos municipales están sujetos a compraventa y los intendentes emiten ordenanzas que usurpan las atribuciones de los cabildos locales.
Independencia, Federación y Anarquía (1821-1875)	
Se proclama la Independencia en una reunión de cabildo abierto en la ciudad de Guatemala. Es ratificada de la misma forma en las demás provincias.	Disolución de la federación y fortalecimiento del poder local que eventualmente degenera en anarquía política. Predominio de caudillos locales y ausencia de una ciudadanía participativa en el proceso político del país.
Intento de conformación de un Estado federal moderno (1829-1842) inspirado en los principios de igualdad, fraternidad y libertad de la Revolución Francesa. Se inicia la construcción del Estado nacional independiente.	Establecimiento de un Estado débil. Economía regionalizada y fragmentada, dependiente de actividades agrícolas y ganaderas de subsistencia y de muy pocos productos de exportación. Esto impidió, entre otras cosas, la formación de un mercado interno como condición necesaria para la integración del país a mercados externos y la implementación de las prácticas democráticas deseadas por los sectores liberales de la sociedad.
Creación de la primera institución educativa de nivel superior (1847).	Educación de tipo escolástico, desvinculada de las necesidades del país.
Reforma Liberal, Guerras Civiles y Dictadura (1876-1948)	
Establecimiento de las bases para la construcción de un Estado nacional moderno impulsor del desarrollo de la nación.	El Estado no logra integrar la sociedad ni promover el desarrollo; persiste una economía débil con incremento de la deuda externa. Período de anarquía política (1906-1933) que termina con el establecimiento de la dictadura (1933-1947).
La educación es declarada laica, obligatoria y gratuita; se establecen los tres niveles actuales, y se reforma la Universidad Nacional. Mejora la cobertura de educación y de salud (inicio de la infraestructura hospitalaria).	Oportunidades restringidas para la mayoría de la población, lo que genera la ausencia de una ciudadanía amplia y participativa.
Fundación de los partidos políticos tradicionales.	Partidos políticos sin una ideología clara de progreso y, por ende, carentes de un proyecto definido para la construcción de un Estado moderno.
Apertura de nuevos espacios para la participación económica con la aprobación del Código de Instrucción Pública, la Ley de Minería, Agricultura, Comercio, etc. Incorporación al mercado mundial. Fomento paulatino de la producción minera, cafetalera y bananera.	Escasa participación de los grupos locales en el proceso económico, dada la hegemonía del capital extranjero en los esclavos mineros y bananeros y la llegada de una ola de inmigrantes que controló el mercado interno. El incipiente modelo agroexportador genera un crecimiento económico desigual que limita las oportunidades de los campesinos, indígenas y negros.

AVANCES	LIMITACIONES
La constitución de 1881 establece la separación del Estado y la Iglesia y de los tres poderes: Ejecutivo, Legislativo y Judicial. Se decreta la autonomía municipal. Se precisan y articulan las relaciones entre el gobierno central y los gobiernos locales, con una marcada tendencia al centralismo (leyes municipales de 1885, 1825, 1906, 1927).	No se reforman los derechos ciudadanos. La gran mayoría de la población -mujeres, analfabetos, pobres- se encuentra excluida de participar en los asuntos nacionales. Se limita la autonomía municipal durante todo el período, hasta su supresión en 1939. También se utiliza el poder municipal para hacer oposición al poder central y evitar el continuismo presidencial.
Modernización Estatal, Golpes Militares y Reformismo (1949-1979)	
Apertura democrática y modernización del aparato estatal con el fin de convertirlo en promotor del desarrollo. Diversificación de la economía y adopción del modelo cepalino e industrialización por sustitución de importaciones, el cual promueve la participación del capital nacional y logra un modesto crecimiento económico. En 1955 se establece el derecho al voto universal. En 1977, con aprobación de una nueva Ley Electoral y de las Organizaciones Políticas, se auspicia la inscripción de nuevos partidos políticos, la presentación de candidaturas independientes y las elecciones internas en los partidos. Aumento de la inversión, creación de nuevas instituciones de carácter social e implementación de la reforma agraria. Incremento del acceso a los servicios de educación, salud y posesión de tierras. Conformación y reactivación de organizaciones de la sociedad civil: sindicales, campesinas y empresariales.	Constantes interrupciones del proceso de democratización y modernización que conllevan impedimentos para una participación activa y obstáculos para satisfacer las demandas de los sectores populares. Agotamiento del modelo de desarrollo económico cepalino. Profundización de la crisis e incremento de la deuda externa. Escasa participación económica para la mayoría de la gente. Continuidad de prácticas caudillescas y clientelistas en los procesos políticos y económicos, falta de democracia interna en los partidos políticos, y ausencia de una cultura política de participación democrática. Aunque en 1957 se restituye parcialmente la autonomía de los municipios, estos sufren gran menoscabo de sus potestades cuando se elimina su autonomía financiera y se transfieren la administración de los servicios básicos, el manejo de tierras y bosques, el registro de personas, etc., a entidades centrales. Aumento de la represión violenta contra las organizaciones populares y violación de los derechos humanos.
Democratización, Ajuste Estructural y Descentralización (1980-1999)	
Transición democrática y estabilidad electoral que ha permitido la realización de cinco elecciones presidenciales continuas desde 1980 y una elección de diputados al congreso. Disminución del poder militar y aumento creciente del poder civil. Establecimiento de una economía abierta y diversificada con énfasis en el fomento de la exportación de productos no tradicionales. Creación de instituciones para el fortalecimiento democrático como el Tribunal Nacional de Elecciones, el Comisionado Nacional para los Derechos Humanos, el Ministerio Público y el INHFA. Modernización del Estado y de sus instituciones; implementación del proceso de descentralización. Surgimiento de nuevas organizaciones de la sociedad civil y nuevos movimientos sociales. Aprobación de una nueva ley municipal (1990) que establece una mayor autonomía a los municipios y les da amplias funciones y una serie de elementos para fortalecer la participación ciudadana y su financiamiento. Fuente: Elaboración propia. Proyecto Desarrollo Humano, PNUD, Proyecto INDH, 1999.	Establecimiento de una democracia formal (electoral) que todavía no permite la participación de amplios sectores de la población. Militares siguen gozando de una cierta impunidad, alto presupuesto estatal y poder económico privado. El modelo económico neoliberal ha permitido que el país cumpla parcialmente con sus compromisos externos, pero, a la vez, ha menudado la participación ciudadana y ha empobrecido aún más a los sectores populares. Reducida autonomía política de algunos de estos organismos, escasa información sobre su utilidad pública y funcionamiento, ni las nuevas leyes que tratan de implementar. Intentos de modernización poco profundos. Descentralización entendida como desconcentración, sin delegación real de poder político, económico y ciudadano. Presencia sobre todo en las ciudades importantes. Falta de coordinación, objetivos dispersos y focalizados en problemas específicos de urgencias. Predominio de un esquema municipal que no fomenta la participación, falta de atención a las diferencias entre municipios, débil apoyo político, técnico y financiero.

gencia nacional tras el paso del huracán. Vale señalar que muchos entrevistados expresaron que el desastre los «había acercado más», que «se reencontraron con sus vecinos», que «surgieron nuevas amistades y descubrieron nuevas afinidades».

El desastre marcó un hito en la expresión de solidaridad inmediata entre los hondureños, al permitir visualizar un potencial extraordinario que puede ser llevado a la realidad en favor del desarrollo. En el terreno se verificó una fuerte disposición al trabajo voluntario, una enorme capacidad de apoyo mutuo y un importante involucramiento en la vida comunitaria (PNUD, Proyecto INDH, 1999).

La participación se materializó, en especial, por medio de las organizaciones de base, como los patronatos y las juntas de desarrollo, los llamados de las alcaldías y los organismos internacionales. Vale la pena señalar, también, que hubo una decidida participación de las autoridades locales, de la empresa privada y de las iglesias, especialmente la católica, en la organización de los trabajos durante la emergencia y después de ésta. De estos trabajos emergieron nuevos liderazgos, se descubrieron nuevas capacidades en gran número de personas y, sobre todo, se inició el análisis de los problemas, la discusión de las prioridades, las posibilidades de acuerdos.

Un 80% de los entrevistados en grupo expresó que tuvieron una experiencia positiva en el trabajo de emergencia y rehabilitación por las manifestaciones de solidaridad, sin precedentes, en las comunidades (ver gráfico 6.2). La gente en Honduras muestra voluntad de participar en los eventos y procesos que afectan sus vidas. Esta voluntad, fomentada y canalizada correctamente, podría convertirse en motor del desarrollo.

Al mismo tiempo, muchos entrevistados expresaron que todavía persisten importantes vacíos organizativos, de «capacidades técnicas» y de información. Evidentemente, en este campo queda un largo camino de aprendizaje por recorrer, pero el proceso ya se inició.

Es importante destacar que la ayuda internacional y la buena organización y manejo de la distribución de alimentos, medicinas y ropa que llevaron a cabo las diversas organizaciones locales y externas, hizo que las personas afectadas tuvieran la certeza de que su umbral mínimo de necesidades inmediatas estaría satisfecho, al menos en el corto plazo. Esto les permitió trabajar activa y solidariamente con la comunidad.

Los estudios de campo permiten concluir que no parece haber diferencias en la disposición, el nivel o la calidad de la participación entre las zonas urbanas y las rurales. En ambas se destacó, además, el trabajo de las mujeres, las cuales llevaron a cabo, en forma permanente, tareas muy diversas. Ellas colaboraron prácticamente en todas las tareas en los barrios y municipios. Se constituyeron en el vehículo central de las respuestas frente a la catástrofe y demostraron tener una gran capacidad para organizar formas asociativas de participación popular en actividades de emergencia. Sin embargo, se pudo comprobar también que continúan subrepresentadas en los puestos claves de la estructura política, económica y social de las comunidades.

Por otro lado, resulta algo preocupante examinar los patrones de participación de los grupos de edad más joven en la emergencia y la reconstrucción. Según revela el estudio realizado, la participación fue más baja entre los jóvenes que entre la población en general, ya que sólo el 41% de los entrevistados dijo haber tomado parte en las labores realizadas (ver gráfico 6.3). Este dato está en consonancia con los informes de 1996 y 1997, preparados por CONJUVE y UNICEF, por cuanto estos revelan que solamente un 21% de los jóvenes hondureños pertenece a alguna organización, mayormente de tipo religioso y deportivo. Sin embargo, el 90% de los que sí trabajaron en la limpieza de calles y casas y formaron parte de los diferentes consejos y comités coordinadores de los trabajos de emergencia y rehabilitación, manifestaron haber tenido una experiencia positiva (PNUD/Proyecto INDH, 1999).

Si bien es cierto que la emergencia sirvió de agente catalizador, vale señalar que en la siguiente etapa, la de planificar y llevar a cabo la reconstrucción

GRAFICO 6.2



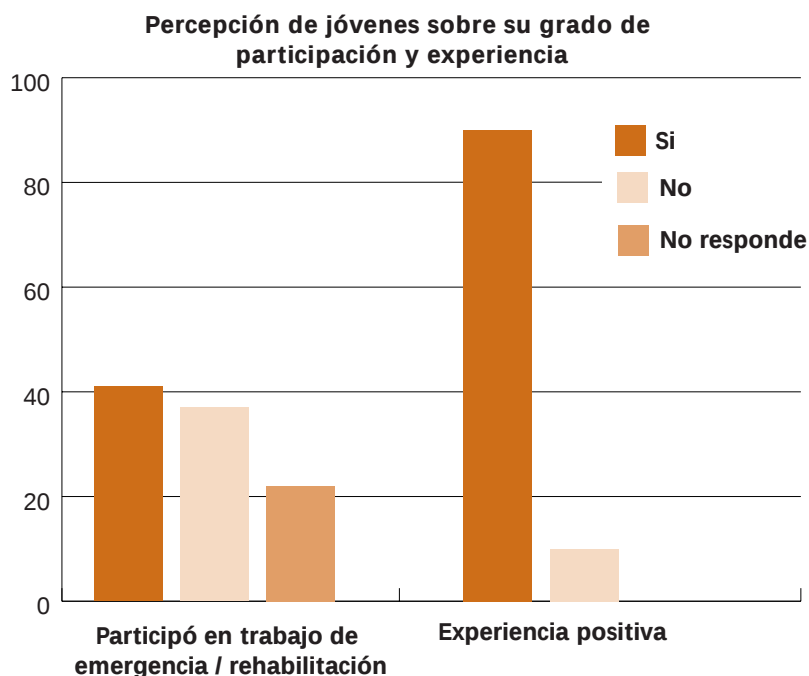
Fuente: PNUD/Proyecto INDH. Estudio de campo

ha sido más difícil hacer efectiva la participación de las personas afectadas. Por un lado, pareciera que la capacidad de elaborar propuestas concretas para encarar los problemas se halla menos desarrollada. Hay cierta dependencia de los líderes tradicionales y de la percepción de que las organizaciones con recursos son, en última instancia, las que toman decisiones. Todavía el grueso de las personas no ha podido interiorizar que las organizaciones ciudadanas pueden ser instrumentos para participar y contribuir a lograr cambios que favorezcan su propio desarrollo personal y social (ver recuadro 6.3). El gráfico 6.4 muestra que los jóvenes perciben a las ONG, instituciones del gobierno central y patronatos como las organizaciones que tienen mayor capacidad de dar apoyo.

En general, los entrevistados manifestaron su preocupación por la capacidad real para recomponer el aparato productivo y por la falta de coordinación interinstitucional para lograr una recuperación rápida y duradera. En el 66.7% de los municipios investigados, se registraron problemas de coordinación de las iniciativas promovidas para atender la emergencia. Pareciera que los municipios urbanos encuentran más dificultades que los rurales para coordinar sus acciones, lo cual genera una situación donde muchas personas y organismos trabajan por su cuenta, sin responder a una estrategia o a un plan general integrado.

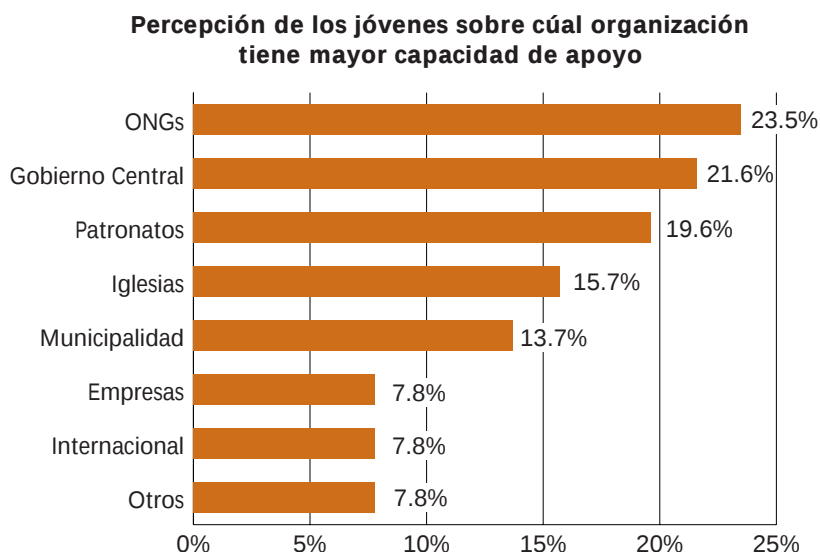
En el 60% de los municipios estudiados los entrevistados manifestaron no tener confianza plena en quienes deben administrar recursos dedicados al desarrollo social, especialmente en las zonas urbanas (PNUD/Proyecto INDH, 1999). Se constata también una excesiva centralización, control y protagonismo por parte de las instituciones locales, lo que dificulta la vinculación y la cooperación interinstitucional. En los municipios rurales se evidencia un mayor nivel de confianza entre las personas y de éstas hacia los líderes comunitarios y las autoridades del gobierno local. En los urbanos aparecen otros tipos de problemas que van minando progresivamente la confianza en las instituciones de gobierno y en las propias organizaciones cívicas. Sin embargo, la gente participa, ya sea en forma pasiva o activa, en las esferas económica, política y social (ver gráfico 6.5). A continuación se hacen algunos planteamientos sobre sus capacidades y oportunidades para participar en cada esfera.

GRAFICO 6.3



Fuente: PNUD/Proyecto INDH. Estudio de percepciones de jóvenes, 1999

GRAFICO 6.4



Fuente: PNUD/Proyecto INDH. Estudio de percepciones de jóvenes, 1999

La percepción de la gente sobre las «organizaciones ciudadanas»

Entre los actores más representativos identificados por la gente se encuentran las alcaldías, las iglesias, los patronatos, algunas ONG nacionales y varias internacionales. Los actores de la comunidad se encuentran organizados en consejos como los CODEL, CODEM, CODER y CODECO. A los ojos del 68% de los entrevistados, las organizaciones con mayor capacidad de apoyo son las ONG de origen internacional, tales como Cruz Roja, Cáritas, Save the Children, Orden de Malta, Atlas Logística, Médicos Sin Fronteras, CARE, Fondo Cristiano, Plan en Honduras y Club Rotario. Después de éstas, vienen las iglesias y, en tercer lugar, la alcaldía. Luego el gobierno central representado por el FHIS, los bomberos y la policía.

Curiosamente, no se percibió a la empresa privada como un sector con capacidad de apoyar significativamente la reconstrucción, lo cual puede sugerir que la gente no ve a ese sector preocupado por los problemas sociales. Tampoco fueron mencionadas las ONG nacionales como actores claves, lo cual evidencia la debilidad financiera, de objetivos y de capacidad logística de estos grupos.

En cuanto al apoyo del gobierno central, la gente se lamentaba particularmente de la lentitud en el inicio de la reconstrucción, ya que todas las medidas tomadas eran provisionales y no de carácter definitivo. Con la llegada del nuevo invierno parece que los temores de la gente se están convirtiendo en realidades terribles: las inundaciones han causado deterioro de la infraestructura vial y un gran número de damnificados están volviendo a vivir la tragedia.

Las dos redes sociales nacionales presentes en todo el país son la Cruz Roja, que ha impulsado diversos proyectos, especialmente en el ámbito de salud, y la Iglesia Católica, con su muy estable organización a nivel comunal y la facilidad para recabar recursos. En Tocoa, Francisco Morazán y Choluteca, representantes de la Iglesia señalaron que aunque, en realidad, el trabajo comunitario no era responsabilidad de las iglesias, pues el papel de estas es más bien cuidar el estado emocional y espiritual de los habitantes, no podían permanecer de «de brazos cruzados mientras veían la población sufrir». De la misma forma razonaron otras organizaciones respecto a su misión en la sociedad, pues se desvirtúa al tratar de llenar el vacío que deja el Estado. La presencia del Estado es una constante sólo a nivel político.

Los actores sociales tradicionales del espacio municipal -especialmente los patronatos y las juntas de desarrollo- siguen llevando una gran parte del peso de la acción comunal. Sin embargo, ésta se canaliza mayormente hacia la satisfacción de necesidades inmediatas y no hacia proyectos de mediano o largo plazo. En general la gente percibe que hay pocas iniciativas de asociación a nivel local, subregional o nacional con suficientes recursos técnicos, financieros y administrativos para apoyar en forma eficiente las actividades de respuesta a las emergencias.

Fuente: PNUD/Proyecto INDH, Estudio de percepciones, 1999.

Las formas de la participación en el contexto del desastre

Tradicionalmente se consideraban casi exclusivamente dos formas de participación: hacer manifestaciones públicas o entrar a formar parte de un partido político. Ahora, de acuerdo con la idea de participación ya expuesta, su espectro se amplía. Las personas participan de diferentes maneras, ya sea de forma individual o a través de una organización, en las esferas económica, social y política (ver gráfico 6.5).

La participación económica

Por participación económica se entiende «la capacidad para dedicarse libremente a cualquier actividad de ese tipo» (PNUD, 1993: 25). En la esfera económica es donde la gente tiene la oportunidad de utilizar sus competencias y obtener un ingreso remunerado, lo cual le permite aumentar su capacidad adquisitiva y ampliar sus opciones. Además, proporciona a las personas una base de autoestima y de dignidad, esenciales para su desenvolvimiento individual y social. La participación económica va desde las más rutinarias tareas hasta las más creativas y originales.

Como se ha mencionado anteriormente, el país ha estado viviendo en la última década una transición económica que ha condicionado, de manera decisiva, la participación en los procesos productivos. Se puede decir que tradicionalmente la economía hondureña ha sido abierta y altamente dependiente del monocultivo y de sus exportaciones y se ha caracterizado, en el largo plazo, por una tasa de crecimiento del PIB per cápita muy bajo. Además, está compuesta de sectores con niveles relativamente bajos de productividad y competitividad (CEPAL, 1999a: 82).

En la década de los noventa se aplicó el paquete de medidas, denominadas de «estabilización» y «ajuste estructural», basadas en la teoría neoliberal de que el mercado constituye solución de los problemas económicos y sociales. Estas medidas se pusieron oficialmente en práctica mediante la Ley de Ordenamiento Estructural de la Economía (Decreto Ejecutivo 18-90).

El ajuste estructural tenía por objetivo lograr la estabilización y fomentar la eficiencia y competitividad de la producción nacional. Se centró en atacar los problemas financieros de la economía (déficit fiscal y de balanza de pagos) y realizar ajustes de precios de los servicios públicos y de los productos de consumo en el mercado interno. Los cambios estructurales contemplaban: reducción del aparato estatal, privatización de la economía y liberación al máximo del mercado². Como consecuencia de estas medidas, el producto creció en el período 1991-1997 a una tasa promedio de 3.7%, inicialmente dinamizada por el crecimiento de la inversión y, desde 1995, por el de las exportaciones, particular-

mente no tradicionales (CEPAL, 1999a: 82).

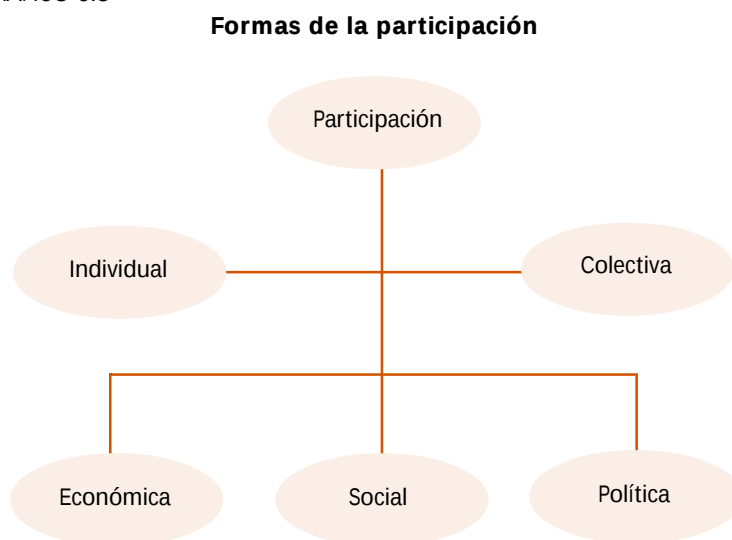
Los ajustes estructurales mencionados han reducido la participación de la gente, sobre todo de las clases medias y populares, en las actividades económicas del sector formal. Además, ha aumentado el desempleo y sobre todo el subempleo. Se han congelado los salarios y han aumentado los precios de los servicios básicos. La mayoría de la población ha visto su ingreso real reducido como producto de la devaluación y la inflación y el aumento de los precios de los productos (el índice de precios al consumidor creció en más del 25% anual). Los grandes beneficiarios de estos procesos son las grandes empresas exportadoras, los monopolios y oligopolios que controlan el mercado interno y el capital bancario. Como medidas paliativas para los sectores populares, que cada vez se ven más empobrecidos, se han creado programas de compensación social como el Programa de Ajuste del Sector Agrícola (PASA) del PRAF y el FHIS, que han dado relativamente buenos resultados en otros países latinoamericanos (ver recuadro 6.4).

En relación con los aspectos positivos del modelo, se puede mencionar que el valor de las exportaciones de bienes aumentó desde 1993 a tasas promedio de 17%. Acompañadas de un cambio de estructura, las exportaciones tradicionales poco dinámicas se redujeron de 78% del total a 45%, mientras que las no tradicionales crecieron notablemente, llegando a representar un 55% del total. Estas exportaciones (de confecciones, camarones, frutas, etc.) no sólo han generado más fuentes de trabajo sino que también han ayudado a incorporar más a la mujer a los procesos productivos. La inversión extranjera directa ha crecido, sobre todo en los últimos años, como producto de la política de fomento de la apertura y de la competitividad. Sólo en 1998 se crearon en las maquilas 9000 puestos de trabajo, ascendiendo a 96000 los empleos generados sólo por este rubro (CEPAL 1999a).

El huracán Mitch afectó adversamente la evolución macroeconómica favorable que se venía presentando en el país. Según el Balance Preliminar de la economía hondureña presentado por la CEPAL, el crecimiento económico en 1998 fue de 2.8%, menos favorable que el de 1997 e inferior al 5.6% proyectado por las autoridades a inicios del año. Durante los 10 primeros meses la economía mostró un crecimiento del PIB de 5.1%, incentivado por medidas de desgravación fiscal y estímulo a la competitividad y productividad, que impulsaron la demanda interna de inversión y consumo privados. A la vez, un manejo prudencial de la política monetaria mantuvo la inflación moderada hasta el mes de octubre (14.5%), aunque en los dos últimos meses se elevó considerablemente (CEPAL, 1999b).

La observación y la información recabada en el espacio local muestra que las opciones de la gente en términos de participación en la esfera económica disminuyeron significativamente a causa de

GRÁFICO 6.5



Fuente: Elaboración propia con base en (PNUD, 1993).

Mitch. En todos los municipios investigados, se perdieron puestos de empleo u otras fuentes de ingreso, resultando en menores oportunidades de participar en el sector productivo, por lo menos durante un buen tiempo. Sin embargo, a pesar de los daños que sufrió el sector formal de la economía en los municipios con un IDH medio-alto, se notó un aumento considerable de las oportunidades económicas en el sector informal. El impacto más serio en los municipios con un IDH medio, lo sufrieron los asalariados y pequeños productores.

Tanto los habitantes de los municipios dedicados a labores productivas tradicionales, como los que se han visto beneficiados con el reciente «boom» de industrias no tradicionales de exportación, vieron limitadas sus posibilidades económicas. Los ganaderos, campesinos y, sobre todo, los pequeños productores agrícolas que, muchos de ellos, no solamente perdieron total o parcialmente sus casas, sino que además buena parte de sus cosechas y terrenos. También las grandes compañías como las bananeras en la zona norte, o las camarónicas y las azucareras en la zona sur, que constituyen las fuentes más importantes de empleo en algunos de los municipios estudiados, sufrieron pérdidas cuantiosas en producción, terrenos e infraestructura, lo que implicó la reducción de puestos de trabajo a fines de 1998 y buena parte del presente año. Las grandes empresas, sin embargo, cuentan con seguros o tienen menos problemas para recuperarse a corto plazo, lo que también beneficia a sus trabajadores por cuanto hace que la pérdida de sus empleos sea temporal.

El problema mayor lo presentan los pequeños empresarios o comerciantes de los municipios con IDH sobre el promedio, pues enfrentan serios problemas de conseguir el financiamiento para reactivar

Los Fondos de Inversión Social

Los fondos de inversión social en Latinoamérica surgieron como mecanismos para paliar los efectos sociales de las políticas de estabilización o de ajuste y, por lo tanto, inicialmente fueron de emergencia y de corta duración. Posteriormente, se fueron modificando hacia políticas sociales de mediano y largo plazo; de hecho, en Chile, Panamá y Venezuela son de carácter permanente. Estos fondos son relativamente nuevos en la región, puesto que fueron creados siguiendo el ejemplo del Fondo Social de Emergencia de Bolivia, establecido en 1986. El Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares de Costa Rica, creado en 1975, constituye una excepción.

El propósito general de los fondos es recabar recursos, principalmente de organismos extranjeros, para canalizarlos a programas y proyectos sociales específicos, cuya ejecución no es responsabilidad del Fondo. Su función, entonces, es de intermediación financiera, lo que supone la selección, el financiamiento y la fiscalización de los proyectos. Algunos de los problemas no resueltos que plantean los fondos de inversión social son la sustentabilidad temporal, para lo que se requiere una afluencia constante de recursos externos, y la capacitación para la formulación de proyectos.

Los fondos promueven la descentralización, la participación social y la complementación entre los ámbitos público y privado, mediante la integración de municipalidades, organizaciones no gubernamentales y comunales, en la ejecución de actividades y a veces incluso en su concepción. Se aspira a que los fondos sean autónomos y que su funcionamiento se caracterice por la transparencia, la eficiencia, la rapidez y la flexibilidad.

La principal estrategia aplicada para transferir recursos a la población pobre ha consistido en generar empleos transitorios mediante obras de infraestructura social y económica (originalmente de un 79% a 88% del financiamiento), así como mediante asistencia social y crediticia. Una proporción menor de recursos se ha destinado a actividades directamente productivas, generalmente por intermedio de las ONG. A medida que la afluencia de fondos comienza a estabilizarse, se observa una tendencia a reducir las inversiones en infraestructura y a ampliar los recursos asignados para capacitación de recursos humanos. Los encargados de estos fondos deben articular sus actividades con las realizadas por los ministerios sectoriales tradicionales y otras entidades públicas financiadoras de proyectos sociales.

Los fondos de inversión social han sido concebidos como un intento de generar nuevas formas de intervención para canalizar subsidios directos hacia los grupos más pobres, pero no como una solución sino como un paliativo de la pobreza. El modo de focalización de los proyectos no ha logrado beneficiar a los más pobres ni a la población más alejada de los centros urbanos. Además, los indigentes tienen escasa capacidad para elaborar proyectos y organizarse, lo que constituye un grave problema en programas centrados en la demanda de los beneficiarios potenciales.

Por otra parte, en la ejecución de proyectos de infraestructura se hace una clara distinción entre los beneficiarios, ya que se ofrece empleo a los hombres, y asistencia social y servicios a las mujeres y los niños. Debe recordarse también que los proyectos destinados a generar empleo sólo crean ocupaciones temporales que no siempre cumplen con las normas laborales vigentes en los países, por lo que sólo pueden ser concebidos como complemento de una política social más integral.

La falta de evaluación del impacto de los fondos, agravada por la prioridad que se otorga actualmente a la reducción de los costos administrativos, ha llevado a prescindir de los mecanismos de control que permitan optimizar los recursos. Por último, para que los fondos tengan un carácter más permanente deben pasar a formar parte integral de las políticas y los programas públicos, sobre la base de un análisis de los costos de oportunidad de los recursos que se les asignen, tomándose medidas para evitar su burocratización y/o politización.

El Fondo Hondureño de Inversión Social (FHIS) se creó en 1990 (decreto 12/90 del 22 de febrero) y empezó a funcionar en 1991. Su vigencia se ha venido extendiendo. Después de 1997 el Congreso Nacional prolongó su existencia por 12 años más. Hasta inicios de 1996 había invertido 111 millones de dólares en más de 5526 proyectos, de los cuales un 28% son ejecutados por alcaldías o patronatos, un 14% por ONG y el resto por contratistas del sector privado. En respuesta a la emergencia provocada por el Mitch, el FHIS había ejecutado, hasta febrero del presente año, 2182 proyectos de limpieza, rehabilitación y reposición en los sectores de agua y saneamiento, educación y salud, por un monto de 555 millones de lempiras.

Fuente: CEPAL, 1996; Cerrato, A., (1996: 4b), FHIS, 1999.

var sus unidades económicas³. Estos últimos, además, mencionaron otros obstáculos tradicionales, como la falta de créditos, de acceso a la tierra y de capacitación. En estas condiciones, es muy difícil que estos sectores tan importantes participen en la reconstrucción y transformación nacional.

La participación social

La participación social implica, por un lado, capacidad de los individuos de involucrarse organizadamente en la solución de los problemas, y, por otro, mayor acceso y control sobre los servicios de educación, salud y otros servicios básicos. Sin lugar a dudas, como quedará evidenciado con el análisis que se presenta a continuación, la participación en esas áreas se ha incrementado considerablemente en las últimas décadas.

Desde el punto de vista de la participación, los cambios más importantes se muestran en la estructura social. Las transiciones económica y política han generado un cambio tanto en la composición de los grupos sociales como en su participación. En términos de la composición social, se nota la sustitución de una sociedad basada en una economía de enclave, con un extenso campesinado y una pequeña élite de terratenientes y empresarios que controlan el poder económico y político, por otra más compleja y diferenciada. En términos de los grupos dominantes, se nota la emergencia de nuevos estratos sociales, en su mayoría provenientes de la clase media (profesionales), que cada vez adquieren más representación en los puestos claves del gobierno y sustituyen a los venidos de las élites tradicionales. También se nota la emergencia de un núcleo de empresarios que poco a poco va ganando espacios de participación y que, eventualmente, podría suplir la ausencia histórica de una burguesía capaz de asumir el rol histórico de promover el desarrollo del capital social del país (PNUD, INDH, 1998: 98).

El cambio en los patrones de vida es ya perceptible en las ciudades intermedias y, sobre todo, en las grandes, en donde la cultura del consumo promueve la apertura de nuevos centros comerciales, industriales y financieros. También es evidente ese cambio en el aumento del acceso a servicios telefónicos móviles, de cable, internet, etc.

Se producen, asimismo, nuevos fenómenos en los sectores populares. Con el abandono de los programas desarrollistas de las décadas pasadas y, ante todo, con el cambio de dirección o el abandono de los programas de reforma agraria -sustituida, especialmente, por los programas de titulación de tierras-, el campesino tradicional ha disminuido su presencia y el peso de su acción política en favor de otro grupo numéricamente importante y con un significativo potencial económico como lo es el de los campesinos finqueros⁴. En los sectores obreros, alrededor de las maquilas y de las industrias de exportación no tradicional, se ha formado un nuevo e incipiente proletariado industrial, compuesto fundamentalmente por mujeres, que cada vez es más numeroso e influyente⁵.

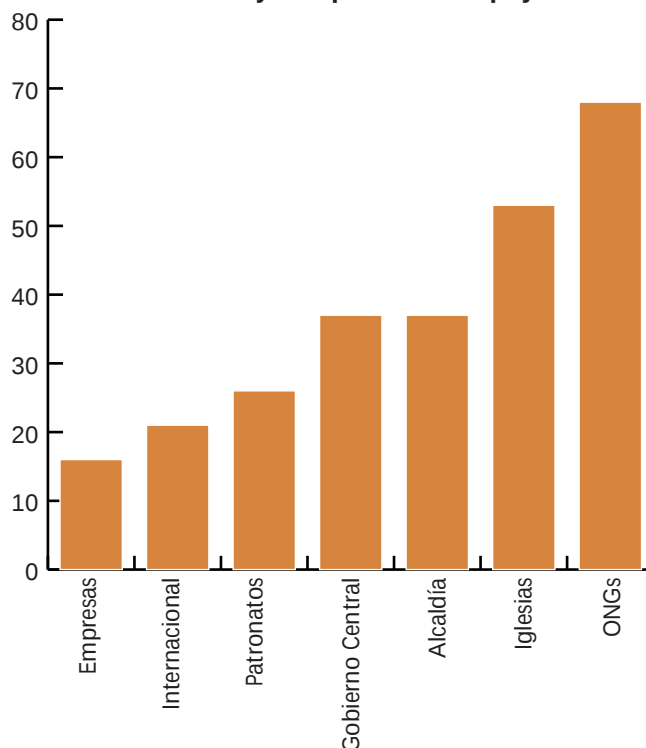
Ahora bien, el aspecto fundamental en la transición social que actualmente vive el país es el de la participación ciudadana. En consonancia con el cambio de condiciones en el ámbito internacional y regional y como parte fundamental del proceso de democratización en marcha, las organizaciones tradicionales del movimiento social hondureño, al igual que los partidos políticos y el mismo Estado, han perdido credibilidad, membresía, capacidad de movilización y, por lo tanto, relevancia política⁶. En su lugar, pero sin desplazarlos completamente, ha surgido una nueva generación de grupos sociales, que varios actores consideran como parte de una sociedad posmoderna y otros como la clave del actual florecimiento de la llamada sociedad civil (ver recuadro 6.5).

Esta nueva generación de movimientos o sujetos sociales, que enfatizan más en el diálogo y la concertación que en la confrontación o la lucha de clases, está formada por organizaciones defensoras de los derechos humanos y de los derechos de las mujeres, de los niños, de las etnias y del ambiente. Las demandas de estos grupos -que surgen al margen de los partidos políticos- trascienden la esfera económica y se dirigen, ante todo, hacia el Estado y a las reformas jurídico-políticas.

El surgimiento de estos nuevos actores sociales, de las asociaciones locales de desarrollo y de las ONG, es lo que explica el actual florecimiento de la sociedad civil hondureña y lo que da pie para un

GRAFICO 6.6

Percepción grupal sobre cuál organización tiene mayor capacidad de apoyo



Fuente: PNUD/Proyecto INDH, estudio de campo, 1999.

moderado optimismo sobre la ampliación de las opciones de participación de la gente.

En los estudios de campo realizados, fue notoria la ausencia de los «viejos actores», con excepción de los patronatos e iglesias, en las labores de emergencia y reconstrucción. Tampoco se encontró mucha presencia de las ONG nacionales en los municipios rurales. Tal como lo muestran los gráficos 6.4 y 6.6, la percepción de los jóvenes sobre el grado de participación del Gobierno central y los patronatos en la labor de reconstrucción, es que éste es alto, mientras que para los adultos (entre-

La sociedad civil

La categoría de sociedad civil se ha convertido recientemente en un punto de referencia obligado de los más diversos discursos teóricos y políticos. De una abstracta expresión propia de las más sofisticadas discusiones filosóficas (como en Hegel o Gramsci) ha pasado a representar una vaga referencia de identidad de los más variados movimientos sociales (Bobbio, N. 1987).

En un sentido amplio, la sociedad civil se puede definir como una esfera organizada de la vida social en la que actores colectivos expresan intereses y valores dentro de un marco legal, y efectúan demandas al Estado, definidas éstas como fines públicos (Portantiero, J. 1999; Torres Rivas, E. 1987; Bobbio, N. 1987). Difiere, así, de la familia, en tanto que esta actúa en el campo de lo privado; difiere de la empresa privada, en tanto que esta pone énfasis en el lucro; difiere del Estado y del gobierno, en tanto que estos son los principales interlocutores; y de la sociedad *tout court*, en la medida que está integrada por colectivos autoorganizados.

También difiere de los partidos políticos (con los que interactúa en la esfera política) por cuanto ellas no pretenden alcanzar el poder del Estado sino provocar cambios en su desempeño, en función de los derechos e intereses de sus representados. A diferencia de los partidos políticos y del Estado, que conforman la sociedad política, las organizaciones de la sociedad civil no solo buscan la reforma o transformación de las instituciones de gobierno, sino generar procesos de desarrollo económico y producir cambios en el ejercicio de la ciudadanía: buscan mejorar la convivencia política, social y cultural —incluida la convivencia entre géneros— y mejorar también las relaciones con el medio ambiente.

A pesar de las precisiones anteriores no existe un consenso sobre cuáles organizaciones realmente pertenecen a la sociedad civil. Si se atiende la definición propuesta, está claro que las organizaciones populares de pobladores, campesinos, obreros, estudiantes, las iglesias y las nuevas organizaciones como las ONG, los defensores de los derechos humanos, ambientales, étnicos, femeninos, infantiles etc., son parte de la sociedad civil. Hay quienes, sin embargo, consideran que determinados sectores de la empresa privada, algunas instituciones autónomas del gobierno y los gobiernos locales, y los mismos partidos políticos, deberían ser considerados como parte de la sociedad civil.

La falta de precisión en la extensión del concepto tiene que ver con la ambigüedad existente en su comprensión histórica. Los orígenes del concepto se remontan a las especulaciones de la tradición cristiana de la «ley natural», mientras que su temprana articulación moderna se debe a la ilustración escocesa y posteriormente a Hegel, Gramsci, Tocqueville y otros. A pesar de que su resurgimiento ha venido a significar diferentes cosas para diferentes pensadores o grupos, lo atractivo del concepto es que asume una posible síntesis entre el bien público y el privado y entre los ideales individuales y los sociales (Seligman, A. 1992).

La reivindicación contemporánea de la sociedad civil es el producto de las diferentes experiencias democratizadoras que se han dado recientemente en el mundo, del agotamiento de la concepción autoritaria de la política defendida por los discursos de izquierda o derecha, y de la obsolescencia o inadecuación de conceptos como el de «clase social», «pueblo», «movimientos revolucionarios» e incluso de «partido político». Se supone que el fortalecimiento de la sociedad civil es una condición necesaria para la configuración y consolidación de un régimen democrático porque, tal como lo planteó Tocqueville, la democracia exige, para que no se convierta en un despotismo paternalista o en la tiranía de las mayorías, de tan fuertes capacidades de autoorganización y participación de los ciudadanos que posibiliten la generación de redes sociales mediadoras entre los individuos y las instituciones políticas en un ambiente en el que exista respeto irrestricto a los derechos humanos, civiles y políticos. Esto, claramente, supone la superación de la concepción autoritaria de la política que postula la posibilidad del cambio social sólo por la acción de los partidos o del Estado.

Desde esa perspectiva, los ciudadanos y sus organizaciones aparecen como simples recursos o correas de transmisión de una voluntad política general que tenía la misión de «obligarlos a ser libres», es decir, de someterlos a proyectos totales e indiscutibles de construcción de un orden social pretendidamente perfecto. Desde la nueva concepción de la política en la que se apoya la sociedad civil, ésta aparece sustentada en la participación, en la tolerancia, en la rendición de cuentas, en las negociaciones y los compromisos públicos, antes que en la confrontación (Salazar, L. 1999).

En Latinoamérica, el interés por la sociedad civil aparece aunado a cuatro importantes eventos: la lucha contra el autoritarismo militar, la revisión del papel del Estado, el descrédito de los partidos políticos y de los movimientos sociales revolucionarios y el surgimiento de una cultura de participación ciudadana. Esto explica los diversos usos y significados que se le han dado al concepto, es decir, la sociedad civil como opuesta a lo militar, a lo estatal, como lo complementario o sustitutivo de los partidos políticos o como expresión del surgimiento de nuevos actores sociales.

No todos los estudiosos, sin embargo, están convencidos de las bondades del concepto. Algunos lo han criticado por ser tan totalizador que está «destinado a negar el heterogéneo y desintegrado conjunto de voces que circulan en las naciones» (García Canclini, N. 1995). En la misma línea, otros lo ven como abarcando un «nosotros genérico» opuesto a los «otros», a los enemigos que aparecen como causantes de todos los males (ej. los partidos políticos o el Estado). Algunos lo conciben como «la última ideología del siglo XX» (Meschkat, K. 1999) que tendría como objetivo introducir un concepto neutral para sustituir el significado crítico y emancipador de otros conceptos tales como clase social, pueblo, o movimientos sociales. Otros dudan que los actores de la sociedad civil actúen sin tomar en cuenta sus intereses económicos o políticos o en ausencia de amenazas de coacción. Finalmente, algunos teóricos se muestran escépticos ante la posibilidad de la realización de una verdadera sociedad civil dadas sus débiles raíces sociológicas y el cambio que, en las condiciones actuales de existencia, hacen muy difícil la aceptación de sus supuestos básicos (Seligman, A. 1992; Hall, J. 1995).

Ahora bien, más que contra el concepto de sociedad civil como tal, estas críticas van dirigidas contra las formas ambiguas y precarias en que tales ideales se han realizado hasta ahora en los diversos países. Se insiste en que la consolidación de una verdadera sociedad civil, de una verdadera red de organizaciones sociales capaces de dar sustancia y fortaleza a las democracias electorales, difícilmente podrá ser sólo el resultado de la eliminación de los sistemas políticos autoritarios o la simple aparición de un mayor número de organizaciones sociales. Por el contrario, la sociedad civil dejará de ser un ideal o una aspiración para convertirse en una realidad en la medida en que se fortalezca el Estado de derecho, se democraticen los partidos políticos, se superen positivamente las tradiciones clientelares, de exclusión y de búsqueda del lucro que todavía afecta a muchas de las organizaciones existentes, y se configuren otras tradiciones ligadas al fomento de más amplia participación, de búsqueda del buen gobierno y del bien común. Sólo entonces la categoría de sociedad civil también se verá libre de las confusiones y manipulaciones de los que, abusando del ideal, pretenden aparecer como «representantes» de la sociedad civil por el solo hecho de no pertenecer a ningún partido político o a ninguna institución gubernamental (Salazar, L. 1999).

Fuente: Elaboración propia con base en Bobbio, N. 1987; Torres Rivas, E. 1987; Keane, J. 1992; Seligman, A. 1992; Hall, J. 1995; Hengstenberg, P. et al. (eds.); 1999.

vistas grupales con múltiples opciones) han sido las iglesias y los gobiernos locales los más importantes después de las ONG.

En relación con la participación de la gente en términos de acceso y poder de decisión en los sectores educativos, de salud y otros servicios básicos, históricamente se han producido avances, pero éstos no son suficientes para garantizar una participación plena. En este sentido, Honduras sigue estando rezagada, en comparación con la mayoría de los demás países de la región. Además, el panorama de logro educativo muestra que los beneficios no han sido repartidos equitativamente entre los 18 departamentos. Sólo cuatro de ellos (Islas de la Bahía, Atlántida, Cortés y Francisco Morazán) cuentan con un promedio de escolaridad sobre la media nacional de 3.4 (PNUD, INDH, 1998). El efecto y los desafíos que presenta el impacto del Mitch en educación se analizan en el capítulo 4.

El aumento de la participación de la población en el área de la salud es bastante parecido al de la educación, e incluso ha alcanzado logros un poco superiores. Se han conseguido avances significativos en materia de inmunizaciones, control de enfermedades epidémicas, y cobertura de servicios a menores de edad y mujeres en edad fértil (PNUD, 1999: 174). Sin embargo, es preocupante observar que en la década que va de 1986 a 1996 los distintos departamentos no han obtenido logros apreciables en la disminución de la desnutrición infantil, la cual ha mantenido una tasa de alrededor del 40% a nivel nacional. La desigualdad entre los departamentos en este aspecto es también alarmante puesto que sólo hay uno con una tasa de desnutrición infantil inferior al 10% y 6 con tasas superiores al 50% (PNUD, INDH, 1998: 31; PRAF, 1998).

La emergencia provocada por el Mitch rebasó la limitada y disminuida capacidad del sistema de salud para dar una respuesta adecuada. Por lo tanto, para atender a la población refugiada en albergues, que llegó a representar el 10% de todos los habitantes, se contó con la decidida participación de voluntarios de otras partes del país y de otras naciones.

Por otra parte, mientras en las visitas de campo no se encontraron mayores problemas relacionados con el manejo de las urgencias en las zonas afectadas, en las medidas de largo plazo la gente mostró preocupación por cuanto no solo ven lejana la posibilidad de mejorar los niveles de cobertura de los servicios recibidos, sino, incluso, de recuperar los existentes antes del Mitch; es decir, se percibe una capacidad clara para responder a las emergencias, pero existen serias dudas en relación con la reconstrucción.

Al igual que en el caso de educación y salud, la rápida respuesta para restablecer el abastecimiento de agua y saneamiento se debió al dinamismo del gobierno, la cooperación internacional y la participación de la gente en forma de voluntariado y a través de sus organizaciones comunales (patrona-

tos, juntas de desarrollo, etc.). En el momento de las visitas realizadas (febrero 1999), se pudo constatar que, excepto en los lugares donde hubo destrucción total, en la mayoría de los municipios se había restablecido provisionalmente la dotación de estos servicios. Pero los ciudadanos mostraban preocupación por las dificultades de financiamiento para restauraciones y ampliaciones permanentes. Al igual que en educación y salud, la posibilidad de que la cobertura aumente de acuerdo con las metas del Plan de Acción Nacional de gobierno y que la calidad de los servicios mejore a corto plazo, se observa como distante.

La participación política

La participación política se define usualmente como libertad de elegir y cambiar el gobierno a todos los niveles. Pero es obvio que implica mucho más. Desde 1980 el país está viviendo la instauración progresiva de la democracia como forma permanente de gobierno. Prueba de ello es que, por primera vez en la historia, se han acumulado hasta ahora diecinueve años de democracia electoral continua, con cinco presidentes civiles electos, y uno militar de transición.

Resumiendo la dinámica política del período que va de 1970 a 1988, el sociólogo hondureño Mario Posas afirma que han predominado dos modelos de democracia, uno que restringe la participación y otro que la promueve. Por un lado, tendríamos el modelo de democracia de los núcleos conservadores o ultraconservadores de la burguesía local, asociados al capital extranjero, que han venido dirigiendo los partidos políticos tradicionales, los cuales son partidarios de «un modelo de democracia que excluye la participación de los ciudadanos del país en otra esfera que no sea la de las elecciones que se verifican periódicamente y en las cuales se manipula la conciencia de las masas rurales y urbanas pauperizadas que se convierten, sin plena conciencia de ello, en el soporte de un modelo de democracia restringida que no es capaz de garantizarles siquiera una existencia medianamente decente» (Posas, M. 1989: 148-9).

Por otro lado, y en contraposición a este modelo, tendríamos otro, defendido por algunos grupos de intelectuales y de los sectores populares que luchan en forma intermitente y no muy estructurada, por un proyecto de desarrollo nacional. En este modelo de democracia se enfatiza en un mayor grado de participación de la ciudadanía en la conducción de los asuntos del Estado y de la sociedad y se exige que sea capaz de enfrentar con relativo éxito los grandes problemas que abaten a la gran mayoría de los hondureños (ibid.).

En la década de los 90, el país está viviendo un proceso de democratización que trata de acercarse al segundo modelo, permitiendo una participación más amplia y creciente de los ciudadanos, pero de forma todavía irregular e incompleta (Sieder R.,

La globalización

La globalización o mundialización es un concepto que tiene que ver con los avances tecnológicos, sobre todo en las comunicaciones y en la micro-electrónica, que han cambiado radicalmente la manera en que las naciones interactúan entre sí. La producción a nivel planetario tiende a especializarse y, dentro de esa especialización, se descentraliza geográficamente en función de aprovechar ventajas comparativas de distintos países y regiones. Como resultado de esto es común que un producto determinado contenga componentes elaborados en varias naciones. También se han producido importantes innovaciones en la manera en que esos productos se transportan, distribuyen y comercializan. Al mismo tiempo, los capitales se mueven con una facilidad asombrosa a través de las fronteras, con pocas restricciones y con virtualmente ninguna regulación.

Pero la globalización, que no se limita al comercio y a los flujos financieros, también abarca la transmisión de tecnologías y conocimientos, los movimientos migratorios, las comunicaciones y la transnacionalización de la cultura. Simultáneamente, los problemas ambientales han adquirido un marcado sesgo transnacional (la degradación o contaminación en una localidad se propaga a otras con gran facilidad); lo mismo se puede afirmar de las enfermedades contagiosas e, incluso, del crimen organizado.

No hay consenso sobre los riesgos y posibilidades que implica la globalización. Para algunos estudiosos, la globalización es una especie de panacea, que permitirá que los frutos materiales del crecimiento se propaguen a todos los habitantes del planeta a través de la completa integración de la economía mundial (FMI, 1997). Para otros, se trata de un fenómeno que tiende a beneficiar a los países grandes y ricos a costa de los pequeños y pobres. Tal como lo plantea Rosenthal, G. (1998:1), en realidad la globalización tiene efectos heterogéneos sobre distintos países.

Con todo, la creciente internacionalización de la economía es un dato con el cual, guste o no, todos los países tendrán que aprender a convivir. El desafío de la globalización, como lo plantea el *Informe Mundial sobre desarrollo humano 1999*, no es el de detener la expansión global de los mercados sino, más bien, «encontrar las reglas e instituciones para construir una más fuerte gobernabilidad — local, nacional, regional y global — que preserve las ventajas de los mercados globales y la competencia, pero que también proporcione el suficiente espacio para los recursos humanos, comunitarios y ambientales que aseguren que la globalización trabaja para la gente y no sólo para las ganancias» (PNUD, 1999:2, 30).

Fuente: FMI, 1997; Prats, J.1997; Rosenthal, G. 1998; PNUD, 1999.

1998; Salomón, L. 1998).

Ciertamente, el proceso de transición de una democracia restringida a una participativa y pluralista ha cobrado fuerza en esta última década del siglo con la desaparición de ciertos factores externos e internos que lo obstaculizaban y con el empuje de nuevos actores sociales. La transición todavía no es completa porque, como lo señala la socióloga hondureña Leticia Salomón (1998), hay un desfase entre el grado de construcción política de la democracia y el grado de avance de su construcción cultural. Esto quiere decir que los vicios tradicionales del sistema político -autoritarismo, clientelismo, falta de democracia interna en los partidos políticos, visión patrimonialista del Estado, etc.- han disminuido, pero están lejos de ser eliminados.

Además de las medidas promotoras de la democracia participativa, en esta última década tam-

bién se han producido adelantos importantes en la modernización del Estado. Al igual que los demás países del mundo, el Estado y la sociedad hondureña enfrentan hoy nuevos desafíos que derivan del complejo entorno internacional, del despliegue del libre mercado y de la globalización (ver recuadro 6.6). El nacionalismo aislacionista y las pretensiones de un desarrollo nacional autárquico, resultan insostenibles frente a las nuevas realidades de un mundo que destaca en su agenda la competitividad, el aumento continuo de la productividad en el trabajo, de los conocimientos, de las habilidades y destrezas tecnológicas de la población, de la disminución de las desigualdades sociales, del mejoramiento de la calidad de vida y los cambios profundos en las instituciones sociales y en las estructuras culturales (SE/GTZ, 1997:9).

Ante los nuevos retos y desafíos y la pérdida de su legitimidad, el Estado hondureño, al igual que los demás estados de la región (Amaro, N. 1994; Caldera, H. 1996; Urcuyo, C. 1997), ha debido implementar, en la última década, un programa de modernización que ha tenido, como objetivos principales, democratizar la administración del aparato estatal, mejorar su eficiencia y gestión, y aumentar su efectividad⁷.

La parte que más directamente tiene que ver con el fomento de la participación es la descentralización y sus ambiciosos objetivos: la reducción del centralismo del Estado, la generación de condiciones para la aplicación eficaz de una nueva Ley de Municipalidades, la delimitación de las competencias gubernamentales, departamentales y municipales, la profundización en las comunidades locales del ejercicio de la democracia con la ampliación de la participación ciudadana en los asuntos públicos, el fortalecimiento de los recursos, las competencias y las capacidades de las alcaldías y la reducción de los desequilibrios regionales y municipales.

En los países con mayor desarrollo, la descentralización del gobierno -el poder ha pasado de las capitales a las regiones, ciudades, pueblos y aldeas- ha constituido una de las mejores formas de promover la participación y la eficiencia en la gestión de los asuntos públicos. Además de contar con más posibilidades de involucrar a la gente en su actividad, las administraciones locales tienden a utilizar con más eficiencia y eficacia los recursos, a distribuir los beneficios de forma más equitativa y a prestar más atención a las necesidades de la comunidad local. Como los grados y formas de descentralización varían dependiendo de qué es lo que se delega y a quién se delega, se dan diferentes definiciones y políticas descentralizadoras (ver recuadro 6.7).

En Honduras, como en el resto de los países en desarrollo, las formas de descentralización que han predominado son la privatización y la desconcentración. La privatización, implementada en el marco de las políticas neoliberales, ha seguido un curso lento y discontinuo. Comenzó a mediados de la

década pasada con la venta de activos del sector público, se incrementó a inicios de la presente con la privatización de ciertas empresas del Estado y de instituciones públicas de desarrollo, y ha continuado en el presente con la introducción de anteproyectos de ley para privatizar tierras y recursos forestales (patrimonios del Estado) y ciertos servicios públicos como la telefonía, los correos, la electricidad, el agua, etc.

En cuanto a las políticas de desconcentración, y algunos intentos de delegación y devolución, la implementación ha encontrado serios obstáculos. Muchos sectores e incluso funcionarios gubernamentales siguen pensando que es el Estado el principal responsable por el desarrollo económico. Por lo tanto, a pesar del estímulo que el mismo gobierno pueda ofrecer, el centralismo sigue manteniéndose como una fuerte barrera frente a los cambios. Incluso en las Secretarías en donde la desconcentración se halla más avanzada, Salud y Educación, esta sigue siendo promovida con criterios centralistas y de clientela política y no se le ha dado a las instancias locales el apoyo ni el poder necesarios para que realicen su labor con la autonomía requerida. También sucede que las mismas instancias de poder local no hagan mucho para incorporar a la comunidad, con lo cual reproducen las mismas prácticas sectarias y clientelistas del nivel central.

Finalmente, se tiene que considerar que la experiencia histórica en diferentes naciones muestra que la descentralización mal llevada puede producir resultados negativos como son el debilitamiento de la cohesión social, el incremento de algunas expresiones de localismo, regionalismo o autonomismo que provocan desigualdades dentro de la misma región y la exacerbación de conflictos entre las entidades descentralizadas o entre el poder local y el central.

Sin embargo, se consolida, a nivel nacional y regional, la idea de que el fortalecimiento municipal es una tarea urgente para dinamizar el desarrollo nacional, a pesar de su realidad actual y del papel que les ha tocado que jugar en el pasado (ver recuadro 6.8).

La nueva Ley de Municipalidades (1990), que vino a derogar la ya obsoleta y retocada ley de 1927, contempló para éstas un nuevo marco de autonomía, amplias funciones y una serie de elementos para fortalecer su financiamiento (ver recuadro 1.3). En relación con la autonomía, varios autores han señalado, como cuestión fundamental, que la gran mayoría de los municipios y, por lo tanto, de sus gobiernos locales, no son autosuficientes. La falta de integración municipal u ordenamiento territorial se deriva de una tradición histórica de clientelismos políticos locales. Esto ha llevado a que en la actualidad más de dos tercios del total de municipios (297) no cuentan con recursos financieros, de servicios y administrativos adecuados para desplegar su trabajo. Aunque la nueva Ley estipula el reagrupamiento municipal, la línea que se ha segui-

RECUADRO 6.7

Descentralización

El concepto de descentralización se encuentra usualmente asociado con las transiciones democráticas que están viviendo, especialmente, los países en desarrollo en las últimas décadas. A pesar de que requiere fuertes medidas en el campo administrativo, jurídico y financiero, la naturaleza de la descentralización no es técnica sino política, pero de una política comprometida con la constitución o consolidación de una democracia participativa.

La descentralización en una sociedad democrática remite a la constitución de instancias locales o regionales mediante las cuales los ciudadanos tienen posibilidades más concretas y directas de participar en los asuntos que les competen y en el control y fiscalización del sector público. Esta dinámica transforma, haciéndola más «horizontal», la naturaleza del Estado y genera una interacción más estrecha entre las instituciones públicas y la sociedad civil.

Si bien el tema ha sido debatido en foros internacionales, por muchos años, es sobre todo en la presente década que se han hecho los más serios y variados intentos de implementar políticas de descentralización.

A pesar de la polisemia del concepto, usualmente se entiende por descentralización la transferencia de responsabilidades para planear, administrar, recaudar y distribuir recursos desde el gobierno central y sus instituciones a las siguientes entidades: a) unidades regionales o locales de los ministerios y agencias del gobierno central, b) unidades o niveles de gobierno subordinados, c) corporaciones o instituciones autónomas y semiautónomas, d) autoridades funcionales o regionales en cualquier territorio, e) organizaciones no gubernamentales privadas o voluntarias.

También existe cierto consenso en identificar las siguientes formas de descentralización: *desconcentración*, donde se delegan responsabilidades administrativas a niveles jerárquicamente inferiores dentro de los ministerios o agencias centrales; *delegación*, que implica la transferencia de responsabilidades titulares a organizaciones situadas fuera de la estructura burocrática del gobierno y que son sólo indirectamente controladas por el gobierno central (organizaciones paraestatales, entidades semiautónomas); *devolución*, donde la transferencia de derechos y deberes se hace a unidades de gobierno subnacional cuyas actividades se hallan fuera del control directo del gobierno central (gobiernos locales autónomos); *privatización*, donde las responsabilidades se transfieren a empresas privadas con fines de lucro o a organizaciones de voluntariado.

Algunos autores se resisten a incluir la privatización dentro de las formas de descentralización. Otros, mientras tanto, también incluyen dentro de las formas de descentralización — aunque también pueden ser vistas como condiciones necesarias para que las políticas descentralizadoras no se queden en lo meramente administrativo — *la participación popular*, que implica la transferencia de responsabilidades, a través de organizaciones comunales, a los ciudadanos, y *la promoción de un nuevo modelo de desarrollo* que esté a tono con las medidas democratizantes y equitativas de la descentralización.

Fuente: Elaboración propia con base en Cheema, G. et al. 1983; Rondinelli, D. et al. 1987; Amaro, N. 1994; PNUD, 1993, 1997.

do es la promovida por la Asociación de Municipalidades de Honduras (AMHON), es decir, la de mantener la autonomía tal como está.

Tampoco se ha logrado desenmarañar el complejo esquema de atribuciones y funciones legales de mediación que corresponden a la Secretaría de Gobernación y Justicia y los gobernadores políticos. En las visitas de campo realizadas a varios departamentos, se constató que los gobernadores políticos realmente tienen muy poco poder de convocatoria y de consenso y que, por eso, ha falta de una efectiva mediación para coordinar las acciones de las municipalidades, como en el caso específico de una catástrofe. En el plano financiero, además de instancias tradicionales, el apoyo tradicional se da a través del FHIS y de la ayuda internacional directa, la cual no se ha distribuido equitativamente ni en los lugares donde más se necesita.

La sostenibilidad financiera, que supuestamente se iba a lograr a través de una serie de mecanismos implementados, no se ha producido. El más importante ingreso es la transferencia desde el presupuesto general de la República, la cual, progresivamente, debió alcanzar el 5% en 1994. Sin embargo, por problemas fiscales del gobierno esto no se

ha podido cumplir, lo que ha dejado a las municipalidades sin recursos para realizar sus proyectos. En las entrevistas de campo realizadas a los alcaldes, esta fue la queja más común⁸. Otra posible fuente de ingreso son las tasas de diversos impuestos locales que las alcaldías perciben directamente, pero éstas sólo son significativas en los pocos municipios de importancia del país.

Como evidencia de lo anterior se pudo constatar en el estudio realizado que mientras una alcaldía como la de La Ceiba, en el departamento de Atlántida, percibe por impuestos un poco más de 11 millones de lempiras al año, la de San José de Colinas, en el departamento de Santa Bárbara, no llega a recibir ni 6 mil lempiras. La falta de cumplimiento por parte del gobierno ha obligado a algunos alcaldes a recurrir al compadrazgo político para poder obtener subsidios especiales.

En cuanto a participación popular, tradicionalmente la gente participaba planteando reclamos a sus autoridades locales, presentando denuncias ante los medios de información, tomándose vías de comunicación o haciendo marchas. La nueva Ley de Municipalidades ha introducido figuras específicas para promover la participación efectiva, den-

RECUADRO 6.8

Situación de los municipios, década de los 90

Según la clasificación municipal realizada por la Comisión Presidencial de Modernización del Estado (CPME) en 1991, del total de 289 municipios, 235 eran estacionarios, 42 de lento desarrollo, 9 en desarrollo y solamente 3 estaban desarrollados. En términos de administración correspondían, respectivamente, a los siguiente tipos: sencilla, medianamente organizada, organizada y altamente organizada. La contribución per cápita, en lempiras, al ingreso municipal, según la clasificación previa, era de 3.37, 12.04, 38.91 y 60.76.

En el mismo sentido, la proporción de población con tres carencias o más era de 46.4%, 36.4%, 15%, y 12.5%. Una situación similar presenta el *Informe Nacional de Desarrollo Humano de 1998* que muestra 142 municipios con un desarrollo humano bajo (IDH = < a 0.500) y sólo 7 que sobrepasan un IDH de 0.700; los otros 140 municipios pertenecían al grupo con desarrollo humano medio bajo.

En cuanto a los instrumentos necesarios para la buena gestión municipal, en el Primer Encuentro Presidencial con los Alcaldes y Gobernadores, en junio de 1994, se establecieron, mediante una encuesta representativa no referenciada, los siguientes porcentajes: en el 73% de los municipios no existe plan de desarrollo municipal, en el 71.5% no hay plan de desarrollo urbano, en el 72.5% no hay presupuesto por programas, en el 61% no hay plan de arbitrios, en el 85% no hay un plan de inversiones, en el 63% no hay un registro actualizado de establecimientos industriales y comerciales, en el 82% no hay un inventario de las tierras ejidales, en el 67.5% no hay un inventario actualizado de bienes, en el 78.5% no hay un catastro actualizado, en el 83% no hay un registro contable, y finalmente en el 83% no hay un perímetro urbano delineado.

De la muestra de 15 municipios visitados para este estudio (1999), 9 expresaron tener archivos, la misma cantidad dijo contar con un plan de desarrollo y sólo 8 tenían un plano municipal. Todos indicaron tener falta de recursos financieros y técnicos. Como era de esperarse, son los municipios con IDH bajo los que más carencias tienen en estos aspectos.

Fuente: Proyecto Modernización del Estado, documento mimeografiado, 1991; CPME, 1993; PNUD, INDH 1998: 36-37, 181ss; Memoria del Primer Encuentro, citado por Godichet, O. et al. 1997:79; PNUD/ Proyecto INDH. Estudio de campo, 1999.

tro de las cuales se pueden identificar como más importantes las siguientes: los Consejos de Desarrollo Municipal (CODEM), los cabildos abiertos, el plebiscito, los alcaldes auxiliares y los patronatos (ver anexo 4).

Hacia una cultura de participación en Honduras

El escaso nivel de participación existente en Honduras, desde sus inicios como nación independiente y hasta mediados del presente siglo, se refleja en la falta de integración de su sociedad (PNUD, INDH, 1998). La integración social tiene que ver, precisamente, con el grado de participación que una sociedad otorga a sus miembros en la realización de sus fines individuales y de los sociales. Tal como lo establece la *Declaración de Copenhague sobre Desarrollo Social*, «el propósito de la integración social es la creación de una «sociedad para todos», en la que cada persona, con sus propios derechos y responsabilidades, tenga una función activa que desempeñar» (ONU, 1996: 101).

En este sentido, como se menciona al inicio de este capítulo, las condiciones más importantes para la instauración de una cultura de participación son las libertades y garantías legales, las capacidades individuales y colectivas y la existencia de objetivos comunes. Aunque las tres condiciones forman una unidad, para efectos de análisis se hace a continuación una breve consideración de cada una de ellas, en función de los logros obtenidos y los obstáculos existentes para la creación de una verdadera cultura de participación.

A partir de la segunda mitad del presente siglo, se advierte que los mayores logros en el fomento de la participación popular se han dado en la creación de un marco de libertades y garantías legales. Entre las más importantes medidas se puede mencionar el decreto del 24 de enero de 1955, mediante el cual se establece el derecho al sufragio universal de adultos. Este permitió que los sectores tradicionalmente excluidos del poder -mujeres, analfabetos, etnias y pobres en general- pudieran elegir a sus autoridades. A la vez, el punto de partida del actual proceso de democratización fue la aprobación de una nueva *Ley Electoral y de las Organizaciones Políticas* (Decreto No. 572 del 27 de diciembre de 1977) que fortaleció la participación ciudadana al favorecer la inscripción de nuevos partidos políticos, permitir la presentación de candidaturas independientes y, sobre todo, promover la democratización interna de los partidos políticos al requerir que las facciones internas fueran capaces de participar en la selección de los líderes y candidatos a cargos de elección popular sobre la base de una representación proporcional.

En las últimas décadas, la ampliación de las libertades y garantías legales, después de un breve período, en los primeros años de la década de los 80, en que se coartaron los derechos humanos de

los ciudadanos, ha favorecido la transición de una democracia electoral y restringida a una participativa y pluralista. Asimismo, se han tomado medidas que han modificado y modernizado las relaciones sociedad civil-fuerzas armadas y se han sentado las bases para la creciente vigencia de un Estado de derecho. Entre las más importantes de estas medidas se pueden mencionar: la modernización del Estado, el aumento en el gasto social, la reconciliación y la amnistía, la creación de la Fiscalía General, la eliminación del servicio militar obligatorio, la eliminación de la Dirección Nacional de Investigaciones (DNI) y la creación de la Dirección de Investigación Criminal (DIC), la constitución del Comisión Nacional de Protección a los Derechos Humanos, la formación de la Policía Nacional, el traspaso del mando de las fuerzas armadas al gobierno civil, la creación del Instituto Hondureño de la Niñez y la Familia, la aprobación de la Ley del Estímulo a la Producción, a la Competitividad y Apoyo al Desarrollo Humano, y la creación del Foro Nacional de Convergencia (FONAC). En el plano del fomento de la participación local, la legislación más importante ha sido la nueva Ley de Municipalidades (1990).

Todavía persisten, sin embargo, aspectos de las leyes que necesitan ser aclarados, falta de infraestructura local, y, sobre todo, de difusión de las nuevas libertades y garantías legales, de tal manera que la gente haga uso apropiado de ellas. En las visitas de campo realizadas a los lugares afectados por el Mitch, se observó que en la mayoría de los municipios visitados y, en particular, en aquellos con índice de desarrollo humano (IDH) bajo el promedio nacional, existe una falta de conocimiento y de infraestructura judicial necesaria para implementar la nueva legislación y favorecer canales de participación (ver cuadro 6.1). Además, persisten problemas de credibilidad, miedo y falta de identificación de las personas con tales libertades y garantías. No obstante, puesto que estas nuevas leyes e instituciones han sido creadas hace relativamente poco tiempo, hay esperanzas de que, paulatinamente, con su uso se conviertan en parte fundamental de la vida cotidiana y de la cultura de participación.

Los logros en cuanto al incremento de las capacidades individuales y colectivas para la participación han sido menores. Aunque se han aumentado, en especial, algunos de los indicadores educativos (ver apartado sobre este tema), éstos son insuficientes, sobre todo en los municipios con IDH más bajos, como para garantizar una plena participación.

Sin embargo, los factores que más conspiran en contra de la participación son los relacionados con la pobreza. Tal como lo explica Amaro, N. (1994: 111-114), la pobreza impulsa a grupos de ciudadanos a emigrar y asentarse, la mayor parte de las veces de manera informal, en ciudades cercanas y en lugares de extrema vulnerabilidad. Este hecho hace disminuir el sentido de pertenencia comunal y deja

sin sus mejores cuadros a las organizaciones, particularmente en las zonas rurales. Además, estos nuevos colonos se ven imposibilitados de optar a cargos de elección popular en los nuevos lugares de destino porque la ley de municipalidades exige haber nacido en el municipio o haber residido en él por un período mínimo de cinco años.

Otro factor asociado con la pobreza es la conducta tradicional de la población más necesitada en los municipios de más bajo desarrollo que, al ver que sus alcaldías carecen de recursos y legitimidad para resolver sus necesidades básicas, han puesto su fe en las agencias del gobierno central o en la cooperación internacional. Esto se reflejó claramente en la emergencia causada por el Mitch. En la mayoría de las comunidades visitadas, la gente prefirió, para resolver sus problemas, organizarse alrededor de la ayuda externa que en torno de su corporación municipal. No obstante, tradicionalmente esta alianza con los niveles locales y centrales o internacionales se mantiene mientras duran los proyectos o emergencias, y tan pronto como éstas desaparecen también desaparece la organización social. Esto refleja la tradición de participación tutelada, con directrices impuestas desde el poder de turno, que ha caracterizado la historia institucional del país y que ha mermado sus capacidades para consolidar un proceso participativo, a partir de las necesidades sentidas y responsabilidades adquiridas por la fuerzas vivas de las comunidades.

Perspectivas y desafíos

El mayor obstáculo para la formación de una cultura plena de participación lo sigue constituyendo la falta de objetivos comunes de desarrollo. En general, los diferentes niveles del quehacer nacional -ámbito global, diferentes actores del gobierno central, servidores públicos locales, organizaciones privadas de desarrollo, organizaciones sin fines de lucro, etc.- se orientan por su particular marco institucional. Se carece de uno que integre las acciones hacia el beneficio colectivo e involucre sostenidamente a la mayoría de la población (Amaro, N.1994: 135). Esto se hizo todavía más evidente en la emergencia del Mitch, donde se notó poca capacidad de coordinación, ejecución y de toma de decisiones en forma descentralizada. A nivel de los actores comunales también se notó, en algunos municipios, la dificultad de trabajar por objetivos comunes debido a la desconfianza, a conflictos entre distintas agrupaciones y a exclusiones históricas de los grupos más desprotegidos.

Uno de los instrumentos que debería resumir objetivos comunes es el plan de desarrollo municipal. En las observaciones de campo realizadas para este estudio se encontró que ninguno de los municipios del área rural tenía planes de desarrollo y sólo algunos del área urbana dijeron tenerlo. (ver cuadro 6.1). Aún más, en los municipios en donde se reporta la existencia de esos planes, los mismos

no han sido producto de un consenso de los diferentes sectores de la comunidad sino exclusivamente de la Corporación Municipal. Después del Mitch, todas las alcaldías visitadas mostraron su deseo de contar con un plan de desarrollo para orientar e integrar las acciones de reconstrucción, pero la mayoría también expresaron que para elaborarlo necesitan de la ayuda técnica externa y para ejecutarlo necesitan más recursos (ver cuadro 6.1).

Otros problemas que se observaron y que obstaculizan el proceso de alcanzar objetivos comunes de desarrollo en algunas comunidades visitadas es la existencia de conflictos y la falta de confianza entre los diferentes actores (ver capítulo sobre seguridad). La mayoría de los conflictos se basan en la existencia de intereses divergentes entre los grupos que componen la comunidad (por ejemplo, ganaderos y agricultores) o entre esos grupos y la corporación municipal (ej. los patronatos de los barrios marginales y las alcaldías de las ciudades grandes). La desconfianza en la mayoría de las comunidades es producto de la historia de clientelismo y de falta de transparencia en el manejo de los asuntos comunales que han primado en el pasado. Sin embargo, tanto la boleta separada para la elección de alcaldes como la solidaridad que ha aflorado a partir de la catástrofe provocada por el Mitch, dejan entrever un cambio muy enriquecedor para la cultura de participación.

La conclusión a la que se llega después del análisis de lo observado y de lo expresado por los diferentes sectores de las comunidades visitadas es que, aunque se han hecho avances importantes en la creación de una cultura de participación, ellos han sido desiguales e incompletos, lo cual hace que el camino a recorrer para lograr el desarrollo pleno sea todavía largo y difícil.

Aún predomina en la mayor parte de los municipios del país una cultura de participación clientelística. Sin embargo, también se nota la existencia de signos positivos con el incipiente ensayo de aplicación de los nuevos mecanismos de participación y el surgimiento de un nuevo tipo de organizaciones comunales y no gubernamentales, especialmente en las grandes ciudades, que están promoviendo el cambio hacia una participación más genuina. De esto podemos concluir que, como en los demás aspectos, en términos de participación la sociedad hondureña también se halla en una etapa de transición.

El desastre causado por el huracán Mitch abrió espacios de participación para la comunidad. Ahora la gente está más dispuesta a aprovecharlos. El reto reside, entonces, en tratar de potenciar estas energías en un esfuerzo más organizado y menos voluntarista. Para ello es vital un ciudadano más solidario. Tal como lo plantea Toranzo Roca, C. (1997: 208), «junto al yo individual se requiere el yo colectivo, es decir, es menester reconstruir el tejido social desarticulado, es preciso transformar a las personas en actores sociales colectivos, de tal

CUADRO 5.1

Caracterización de dinámicas de participación en el contexto municipal, según actores sociales relevantes del desarrollo local

Administración Municipal			Condiciones de Participación			Indicadores de Participación				
Municipios estudiados	Condición geográfica	Actividad productiva principal	Tipo de administración	Calidad de gestión	Institucionalidad jurídica	Infraestructura social	Obstáculos / fortalezas	Organizaciones existentes	Espacios de participación	Foco de participación
Distrito Central, Ceiba y Choluteca	Urbana	Industrial y de servicios	Moderna	Eficiente	Adecuada	Cobertura alta	Poca coordinación, politización, conflictos, desconfianza, exclusión, voluntarismo, capacidad técnica	Sindicales, gremiales, estatales, ONG, comunales, privadas, religiosas.	Cabildos, audiencias, comisiones, patronatos, proyectos, iglesias, partidos políticos	Atención a emergencias, reconstrucción material, vivienda, salud.
				Regular	Deficiente	Cobertura media	Mayor coordinación, conflictos latentes, solidaridad, cierta capacidad técnica, falta de recursos.	Comunales, algunas ONG, comunales, privadas, religiosas	Cabildos, consejos de desarrollo, audiencias, comisiones, alcaldías, auxiliares, patronatos, proyectos, iglesias, partidos políticos	Atención a emergencias, reconstrucción material, vivienda, salud, educación.
San José de Colinas*, Azacualpa*, Jutiapa y Ojozona*	Rural	Agrícola	Sencilla/básica	No eficiente	Casi inexistente	Cobertura baja	Poca coordinación, conformismo, falta de recursos y capacidad técnica, solidaridad y voluntarismo.	Comunales, privadas, religiosas, ONG internacionales (temporalmente)	Cabildos, audiencias, consejos de desarrollo, alcaldías auxiliares, patronatos, proyectos, iglesias.	Atención a emergencia, viviendas, alimentación

* Municipios que no tienen un plan de desarrollo municipal

Fuente: PNUD/Proyecto INDH, 1999.

modo que éstos influyan en la política, en la definición de necesidades y en la fiscalización de la cobertura». Como sujeto individual, el ciudadano no puede realizar a cabalidad estas tareas; en cambio como sujeto colectivo (sobre todo en las nuevas organizaciones de la sociedad civil), como yo solidario, sí puede influir y participar en la política; es más, puede hacerlo convirtiendo su vida cotidiana y su necesidad inmediata en esferas de la política.

En muchos lugares las nuevas formas de participación (sobre todo los cabildos abiertos) fomentadas por la nueva legislación han servido para que los ciudadanos encuentren los canales necesarios para expresarse. Pero esto es sólo un buen comienzo. Se necesita hacer mucho más para superar las barreras que impiden la formación de una verdadera cultura de participación (ver recuadro 6.9). Los cabildos abiertos, los consejos de desarrollo, los planes de desarrollo, aunque sin duda contribuyen a fortalecer ciertos espacios de participación, siguen siendo mecanismos formales de legitimación de decisiones (ver anexo 4). Lo importante es modifi-

car la cultura de participación y conferirle más oportunidades, poder y responsabilidades a los ciudadanos y sus organizaciones.

Para avanzar hacia el logro de esa necesaria modificación de la cultura, es necesario, por una parte, más voluntad política, divulgación, tiempo y práctica para perfeccionar los nuevos mecanismos y lograr que se vuelvan instancias permanentes y, por la otra, involucrar más a las comunidades en la priorización de sus necesidades y en la planificación y ejecución de los proyectos para satisfacerlas. Finalmente, se necesita dar más apoyo a aquellas comunidades que quieran escoger sus propias formas de participación y difundir y extender las experiencias pilotos que han sido exitosas. Estas pocas pero muy significativas experiencias ya han sido objeto de diversos estudios (Caldera, H. 1996, Salomón, L. et al. 1996, Godichet, O. et al. 1997, ASONOG, 1998), representan una base de optimismo en el futuro de la democracia hondureña.

Las reformas legislativas y la creación de nuevos canales de participación se siguen dando con el impulso y el apoyo de los organismos de cooperación internacional y de algunos sectores del gobierno central. La ciudadanía empieza a sacar provecho de las nuevas opciones y a apropiarse de los procesos participativos. Este es el signo más grande del cambio en el modo de participación hondureño, que parece acompañar «el espíritu de los tiempos». Al fin y al cabo, a pesar de las limitaciones y los múltiples obstáculos, el pueblo hondureño nunca ha renunciado a ser protagonista de los cambios que necesita su país.

RECUADRO 6.9

Fomentando la participación

Dentro del Programa de Acción de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social de Copenhague se recomiendan las siguientes acciones para fomentar la participación plena de la sociedad:

- Aumentar las capacidades y las oportunidades de toda la población, especialmente los sectores vulnerables o desfavorecidos, para establecer y mantener organizaciones independientes que representen sus intereses, dentro del marco constitucional de cada país.
- Dar medios a las instituciones de la sociedad civil, especialmente las instituciones que representen a los sectores vulnerables y desfavorecidos, para que participen, con carácter consultivo, en la formulación, aplicación y evaluación de políticas de desarrollo social.
- Dar a las organizaciones de la comunidad mayor participación en el diseño y la ejecución de proyectos locales, en particular en los sectores de la educación, la atención de la salud, el aprovechamiento de recursos y la protección social.
- Crear un marco jurídico y una estructura de apoyo que fomenten la formación de organizaciones de la comunidad y asociaciones de voluntarios, y la aportación de contribuciones constructivas de parte de éstas.
- Instar a todos los miembros de la sociedad a que ejerzan sus derechos, cumplan sus responsabilidades y participen plenamente en la sociedad y tomen conciencia que los gobiernos no pueden por sí solos satisfacer todas las necesidades de la sociedad.
- Establecer una red de protección social, universal y flexible, que tenga en cuenta los recursos económicos disponibles y fomente la rehabilitación y la participación activa en la sociedad.
- Facilitar el acceso de las personas desfavorecidas y marginadas a la educación y la información, y su participación en la vida social y cultural.
- Promover la igualdad y la integración social a través del deporte y las actividades culturales.

Fuente: ONU, 1996.

NOTAS

1 «Political and social participation has intrinsic value in human life and well being. To be prevented from participation in the political life of the community can not be but a major deprivation, even if leaders of authoritarian governments try to persuade us that governing is best left to efficient bureaucrats». Amartya Sen

2 Aún más, como describía un documento del Banco Mundial, las nuevas políticas económicas intentaban alcanzar los siguientes objetivos: a) restablecer la estabilidad macroeconómica, b) aumentar la eficiencia del sector público, c) promover la actividad del sector privado, d) eliminar la inseguridad en los derechos de propiedad rural (citado por PNUD, INDH, 1998: 48).

3 Ver por ejemplo (PNUD: INDH, 1998: cap. 5).

4 Ver Recuadro 3.4 (PNUD: INDH, 1998:50).

5 Salomón, L. et al. explican que en esta situación coinciden varios elementos «como la crisis de credibilidad de algunas organizaciones y de sus dirigentes, la cual se origina, por un lado, en las acusaciones de corrupción y manejo fraudulento de los recursos económicos de las organizaciones, y en el compromiso de algunos dirigentes con el oficialismo y con los partidos políticos tradicionales...; por otro lado, influye también el anquilosamiento de los dirigentes y del discurso por lo que lucen desfasados y sin capacidad, beligerancia y entusiasmo de otros tiempos» (1996: 190-91). El gran reto que se le plantea a estos actores en materia de participación «es prepararse para ser dinámicos y realistas en la formulación de propuestas, más activos y sagaces en el arte de la negociación y el cabildeo, y más decididos a incidir en la formulación institucional de políticas, a nivel nacional y local.» (1997). Pero sobre todo, deben dejar de preocuparse solamente por reivindicaciones de tipo económico para sus agremiados.

6 El proceso de modernización del Estado en Honduras tiene su fundamento legal en el Art. 245 de la Constitución de la República, así como en el Decreto Legislativo No 190-91 que establece la «Ley de Modernización del Estado». La Comisión Presidencial de Modernización del Estado conceptualizó la modernización del Estado en

1994 como: «El conjunto de las transformaciones, mejoras e innovaciones políticas e institucionales, promovidas para hacer más eficiente la generación de bienes y servicios que el Estado aporta para el desarrollo de la nación.» Para lograr sus propósitos se definieron los siguientes objetivos:

- Consolidar y profundizar la democratización de la sociedad y sus instituciones para lograr un sistema de vida político-económico, socialmente justo, acorde con las actuales tendencias de modernización y que asegure al hondureño un alto nivel en su calidad de vida..
- Perfeccionar las instituciones del Estado y la sociedad civil para fortalecer al Estado de Derecho y asegurar al individuo el pleno goce y ejercicio de sus derechos individuales, sociales y económicos.
- Adecuar y modernizar el campo de acción del Estado en función del reordenamiento económico y de intervención en el campo social.
- Garantizar la equidad, eficiencia y participación del Estado en la provisión de los servicios sociales básicos, con énfasis en los dirigidos a combatir la pobreza.
- Promover el desarrollo humano del hondureño, elevando sus niveles educativo, cultural, científico y tecnológico para convertir a éste en un factor dinámico del progreso social.
- Modernizar la administración del Estado, aumentar la eficacia y eficiencia de sus actividades y servicios y arraigar la ética en el servicio público.

Para un marco general y local de las medidas concretas que se han decretado y ejecutado en el plano general y local ver Godichet, O. et al. (1997: 21-23).

7 Según la AMHON, el gobierno sólo hace efectivo apenas el uno y medio por ciento y le debe a las alcaldías desde 1992 hasta 1999 un millón 885 mil lempiras del resto no pagado. Ante tal situación, en asamblea extraordinaria realizada recientemente, los alcaldes acordaron realizar paros progresivos, e incluso realizar tomas de carreteras o suspender algunos servicios para obligar al gobierno central a que les entregue la transferencia del 5% que estipula la ley (El Herald, sábado 17 de julio, p. 3).