CAPÍTULO 6

Capital social: La democracia desde la base

El objetivo del capítulo es analizar la democracia y el desarrollo local a través del discurso del capital social. Concretamente interesa conocer cómo influye la existencia y la calidad de capital social el funcionamiento de la democracia y el desarrollo local al nivel municipal. Primero, se estudia el capital social de los municipios para explicarlo e ilustrarlo y, después, se analiza el significado potencial de este capital disponible en relación con la dinámica entre la democracia práctica y el desarrollo en el ámbito local. Por tanto, cuando se estudia el capital social no sólo se toma cuenta su existencia, sino también su uso.

El concepto de capital social utilizado en este informe se refiere a la existencia de una cultura de interacción social que permite el trabajo cooperativo de diversos actores para lograr sus metas comunes. La existencia de esta cultura se conforma, entre otros elementos, por la presencia de las asociaciones formales -ya sean verticales u horizontales-, redes informales, confianza institucional e interpersonal y normas compartidas de solidaridad y de reciprocidad.

Como el capital social demanda interacción social para expresarse, el ámbito focal siempre es el nivel comunitario, sea a nivel de los barrios, de las aldeas y de caseríos o dentro de una organización o institución. Asumiendo que el contexto local es el punto central de los estudios sobre el capital social, el nivel natural para estudiar este tema en Honduras es el municipio. El municipio no es solamente la unidad política dirigida por la corporación municipal, es también el ámbito de la mayoría de proyectos de desarrollo y de las organizaciones.

El estudio de campo se realizó en seis municipios de cuatro departamentos; pues se deseaba estudiar ámbitos dinámicos en los que el capital social puede ser un factor determinante para el desempeño democrático y el desarrollo local. La selección de municipios se basó en la dinámica del logro nutricional. Es sabido que el logro nutricional es sólo uno de los varios indicadores de desarrollo humano, sin embargo, este indicador de logro fue elegido como la base de selección porque aún no se contaba con la actualización del índice de desarrollo humano municipal para el año 2002 y, por otra parte, se pretendía una ilustración más de desarrollo social que del desarrollo económico. Los municipios seleccionados han sido los tres que han tenido mayor logro nutricional relativo entre los años 1997 y 2001: Jacaleapa y Potrerillos en El Paraíso, y Candelaria en Lempira, y los tres municipios con menor logro nutricional: Vallecillo en Francisco Morazán, San Vicente Centenario en Santa Bárbara y San Sebastián en Lempira (PRAF, 2001).

El estudio no pretende explicar relaciones causales. Es, sobre todo, un estudio descriptivo de varios casos, en que se investiga y analiza la existencia de capital social en el contexto local de los seis municipios. Es una primera aproximación al capital social en el ámbito municipal, que combina elementos cualitativos y cuantitativos, usando inventarios, entrevistas, encuestas y talleres. Para tener una descripción más detallada de la metodología, los municipios, la conceptualización y la medición véanse las notas técnicas.

El uso y los potenciales del capital social

Mientras que el famoso analista político norteamericano Robert Putnam (1993) define el capital social como la participación ciudadana, las normas sociales de confianza y de reciprocidad y la cooperación exitosa; James Coleman (1988) considera el capital social como un recurso social estructural que constituye un bien de capital para el individuo. La definición de Coleman se centra en los usos productivos del capital social, tratando de tener una comprensión más amplia que la de Putnam, al incluir a las asociaciones verticales, incluso las de las empresas privadas, ya que todas las diferentes clases de asociaciones forman parte de la estructura social y todas ellas facilitan ciertas acciones dentro de tal estructura.[1]

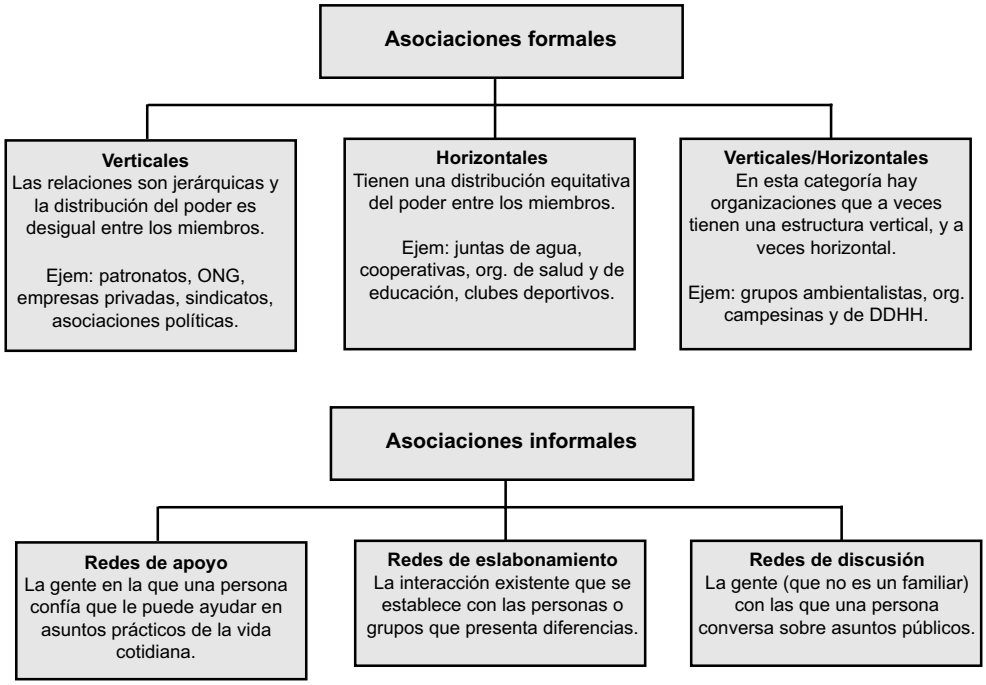
Los componentes básicos del capital social son las redes y la confianza. La confianza puede facilitar la creación de redes y la existencia de redes puede aumentar el nivel de confianza entre las personas incluidas en las redes; aunque también puede causar niveles de confianza más bajos en la interacción con las personas excluidas de estas redes.

Las normas, las redes de compromiso cívico, la confianza y la confidencia tienen un efecto en el

GRÁFICO 6.1

Ilustración de los diversos tipos de asociaciones a los que se refiere este capítulo

Categorización de organizaciones formales	
Verticales y/o horizontales	a) El nivel de formalidad legal, tomando en cuenta el grado de institucionalidad o si la organización tiene o no personalidad jurídica
	b) Distinciones según la clase de beneficiarios.
	c) Según el origen de los recursos.
	d) Considerando las funciones y actividades de la organización.



Fuente: Elaboración propia con base en Cruz 2002, Banco Mundial 1999a, Blomkvist 2002, Grootaert 1998.

desempeño del gobierno representativo. De acuerdo con la conclusión central que Putnam plantea en su extenso estudio sobre los gobiernos subnacionales en diferentes regiones de Italia, la calidad del buen gobierno estaba determinada por la existencia o la ausencia de tradiciones de compromiso cívico. Factores como la concurrencia electoral, el número de lectores de periódicos, la membresía en asociaciones corales y clubes de fútbol fueron cruciales para el éxito de una determinada región. El análisis del autor sugiere que esas redes de solidaridad cívica y reciprocidad organizada, lejos de haber sido una creación de la modernización socioeconómica, más bien se constituyeron como una precondición de la misma (Putnam, 1993).

Además, algunos investigadores han demostrado que los resultados exitosos en los programas y los proyectos se dan con mayor probabilidad en las comunidades comprometidas cívicamente. De manera similar, investigaciones sobre los diversos logros económicos de diferentes grupos étnicos en los Estados Unidos han mostrado la importancia de los nexos sociales dentro de cada grupo. Estos resultados son consistentes con investigaciones en un amplio rango de escenarios que demuestran la importancia vital de las redes sociales para conseguir empleo y muchos otros resultados económicos personales y colectivos (La Jolla Institute, 1999). La manera como el capital social incide en los rendimientos económicos se da mediante la facilitación de información compartida, la coordinación de actividades y la toma de decisiones colectivas (Grootaert, 1998: 3-4).

En un sentido inverso, las bandas delincuenciales son ejemplos de grupos antisociales que usan el

capital social como una base para alcanzar estrechos intereses particulares, lo que puede observarse en la utilización de normas y de valores compartidos, la confianza y la cooperación para alcanzar metas comunes. Conviene añadir que la sola observación de las organizaciones formales no es una medida suficiente para conocer el capital social en un país en vías de desarrollo, porque las asociaciones informales, como las redes de apoyo, generalmente son de gran importancia en tales comunidades.

Como se puede ver, la democracia, el desarrollo y el capital social están estrechamente interconectados y se refuerzan mutuamente. En el contexto local es donde se genera el capital social, donde las normas y la confianza se construyen primero y, luego, se ven reforzadas, en ese contexto la gente comienza a agruparse en varios tipos de organizaciones como las iglesias y clubes deportivos. Debido a que el capital social en el ámbito comunitario funciona esencialmente con una lógica de abajo hacia arriba; es sobre todo en la arena local donde la existencia y calidad de capital social tiene potencial de mejorar no sólo el desempeño democrático sino también la gestión y ejecución de programas y de proyectos para el desarrollo de forma sostenible.

La construcción del capital social en el ámbito local

Al elegir una definición de capital social que incluya tanto las asociaciones horizontales como las verticales, es posible, en el contexto hondureño, definir las redes formales no solamente como las asociaciones que forman parte de la sociedad civil, sino también se incluyen la empresa privada y los partidos políticos.

La predominancia de lo formal sobre lo informal

Al categorizar los distintos tipos de organización se incluye las asociaciones verticales y horizontales. Las asociaciones verticales se caracterizan por las relaciones jerárquicas y por una distribución del poder desigual entre los miembros, mientras que las asociaciones horizontales tienen la característica de distribuir equitativamente el poder entre los miembros. Las asociaciones horizontales son, por lo común, más exitosas para generar capital social, aunque se reconoce que podrían hacerse otras categorizaciones con base en el nivel de formalidad legal, la clase de beneficiarios, el origen de los recursos y las consideraciones de las funciones y actividades de la organización.

Desde el punto de vista de la categorización conforme a las funciones o actividades, se tiene que tomar en cuenta las razones por las que la gente se organiza. Existen diferentes motivaciones que provocan la participación de las personas en las organizaciones. La participación puede basarse en convicciones ideológicas, como por ejemplo, partidos políticos o iglesias, también por el afán de trabajar en pos del bien común o en obtener beneficios particulares, como en las asociaciones empresariales. La gente también participa en las asociaciones, atraída por la idea de conocer y entablar relaciones con otros por la presión social o, simplemente, por la insistente promoción de las organizaciones. Todas las diferentes categorías mencionadas tienden a traslaparse y, en muchos casos, es difícil determinar si una organización es, en realidad, horizontal o vertical.

Para cada persona, las redes sociales facilitan la confianza, la cooperación, las normas o las pautas de solidaridad, reciprocidad e incorporación social (acceso a los recursos e información, obtener un trabajo, acceso político, etc.). Las redes sociales son un factor importante en la acumulación del capital social; asimismo son las llamadas a ser la base de la sociedad democrática e, idealmente, las redes sociales deberían coincidir con las asociaciones formales. Hay que tener en cuenta que, en los países en desarrollo, las redes formales son importantes, pero, sobre todo, son las redes informales las que tienden a jugar un papel crucial en la conformación del capital social.

El concepto de asociaciones informales tiene que ver esencialmente con la interacción de la gente en un nivel en el que no existen parámetros rígidos para orientar la conducta y la acción de las personas. Para los fines de este análisis, este tipo de interacción informal ha sido dividido en redes de apoyo, de eslabonamiento y de discusión (véase el gráfico 6.1).

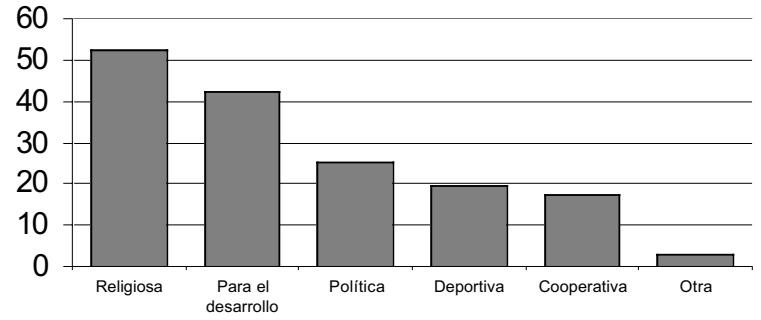
Este capítulo hace referencia a las asociaciones verticales y horizontales en diferentes contextos, teniendo en cuenta que la cooperación y la coordinación son más propicias en algunas de las asociaciones que en otras, sin perjuicio de que algunas organizaciones hacen trabajos de forma aislada, esto no necesariamente afecta la calidad de su trabajo, pero sí dice algo sobre la forma en que ellas trabajan.

En los seis municipios existen patronatos o Consejos de Desarrollo Comunitario (Codeco) organizados. El número de patronatos o Codeco en cada municipio está íntimamente ligado a la cantidad de aldeas, caseríos o barrios que tiene el municipio. En los municipios también existen Consejos de Desarrollo Municipal (Codem), a veces estos funcionan como una instancia coordinadora de los Codeco o de patronatos y, en otras ocasiones, trabajan de forma más independiente con respecto a aquéllos. Además de los patronatos y Codeco, las asociaciones formales que más se encuentran en los municipios incluidos en el estudio son las ONG, juntas de agua, comités de salud, asociaciones de las iglesias y clubes deportivos.

Los resultados del estudio de campo reflejan que un 47.6% de los entrevistados mencionó alguna ONG como una de las asociaciones más influyentes en el municipio, un 23.0% se refirió a patrona-

GRÁFICO 6.2

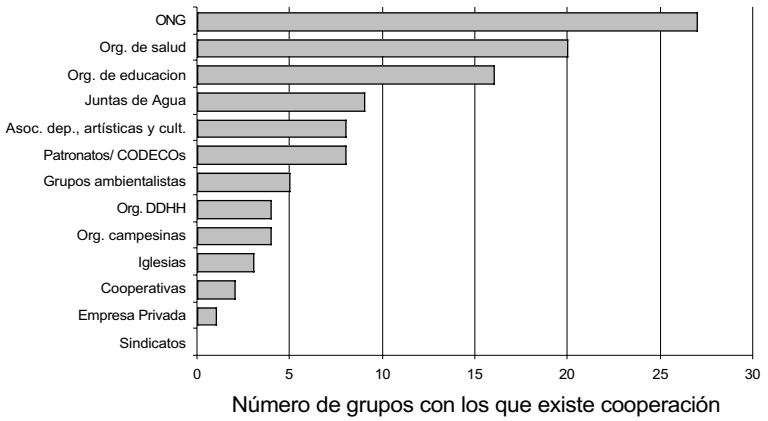
Participación de la población en organizaciones formales (%)



Fuente: Elaboración propia con base en la encuesta de capital social, PNUD 2002.

GRÁFICO 6.3

Relaciones de cooperación y/o coordinación entre actores locales



Fuente: Elaboración propia con base en los talleres sobre democracia local, PNUD 2002.

tos o Codeco, 9.2% mencionó a las juntas de agua y, también, un 9.2% a asociaciones que representan al sector salud o al de educación. Los entrevistados perciben que la manera de cómo estas instituciones ejercen influencia, especialmente las ONG, es mediante sus proyectos y su cercanía de trabajo con el gobierno local. Por ello, uno de los entrevistados expresaba que "los patronatos y las ONG funcionan como canales entre la gente y el gobierno municipal". Al respecto, se observa que la mayoría de las organizaciones que trabajan en el ámbito local reciben algún tipo de apoyo del gobierno municipal, como puede ser una pequeña contribución financiera o apoyo logístico con el transporte o la facilitación de locales para reuniones.

Tal como se observa en el gráfico 6.2, existe una carencia de interacción y cooperación entre las distintas asociaciones, excepto en algunos casos referentes a proyectos conjuntos. La escala indica el número total de las relaciones de cooperación o de coordinación que tiene un determinado actor con cualquiera de los otros grupos (en todos los municipios).

Es evidente que las ONG son los actores que más interactúan con los demás grupos. Su mayor cooperación y coordinación es con los sectores de salud y de educación, aunque las ONG también demuestran un nivel notable de interacción con los patronatos, juntas de agua y organizaciones campesinas. La cooperación que tiene las ONG normalmente se tiene que ver directamente relacionada con los proyectos de estas organizaciones, así el tipo de trabajo que hace las ONG es lo que de mayor manera influye en la cooperación o en la coordinación que aquéllas tienen con los otros actores.

En relación con los otros grupos, las asociaciones que cooperan con más frecuencia entre sí son las del sector salud y educación. Esta es una cooperación previsible ya que ambas son asociaciones horizontales que trabajan para proveer servicios sociales y tienen un cierto grado de coincidencia en sus propósitos. Las asociaciones verticales como los sindicatos, empresa privada e iglesias tienden a ser las más aisladas y las que demuestran un menor grado de interacción con los demás grupos. Cuando lo hacen, la empresa privada y las cooperativas suelen cooperar o coordinar actividades únicamente con las ONG.

A pesar de que la iglesia y las asociaciones religiosas son las organizaciones formales que involucran más miembros, además de que son las instituciones en que las personas tienen más confianza, cuando interactúan con otros grupos en las comunidades locales, tienden a aislarse y a trabajar generalmente de forma independiente. Las iglesias juegan un papel muy importante en la sociedad local, siendo la principal institución (aparte de la familia) que establece parámetros morales en las comunidades, así como la plataforma principal para la frecuente interacción entre sus miembros.

Ya que la iglesia es una institución ampliamente difundida y en la que confía la mayoría de la gente, tiene la potencialidad de acumular capital social en vista de que puede promover la cooperación y la confianza entre las personas afiliadas. Sin embargo, este tipo de capital social acumulado por las iglesias y las asociaciones religiosas tiende a beneficiar más a los propios miembros. Un ejemplo de lo anterior se observa al ver que varias de las asociaciones religiosas están trabajando exclusivamente con y por las familias directamente afiliadas.

En rigor, no existe mucha interacción entre los grupos en los municipios. La mayor parte de la cooperación y coordinación entre las organizaciones se da en el plano individual, es decir, que la cooperación existe entre miembros de las organizaciones pero no como interacción formal entre las organizaciones como tales.

Las organizaciones consideradas como las más influyentes no son necesariamente aquéllas que

cuentan con mayor membresía. Al observar los tipos de organizaciones a las cuales los entrevistados pertenecen o han pertenecido durante los últimos cinco años, el 62.8% de las mujeres y el 79.6% de los hombres habían sido o son miembros de alguna organización formal.

Para el 71.5% de las personas que participan en alguna asociación, el promedio de organizaciones de las que forma parte es 1.6 (la media ponderada), como puede verse en el gráfico 3; de los encuestados que participan en una o más organizaciones, el 52.7% había sido o es miembro de alguna asociación religiosa y el 42.4% de alguna asociación que trabaja para el desarrollo[2]. Solamente el 17.7% mencionó formar parte de asociaciones deportivas, lo que, en parte, puede deberse a que el 65.5% de los encuestados eran mayores de treinta años. Las mujeres participan en asociaciones religiosas en una proporción mayor que los hombres, aunque éstos dominan el resto de las categorías, especialmente en lo que tiene que ver con la membresía de clubes deportivos y en las asociaciones para el desarrollo. De las personas que participan en una o más organizaciones, el 65.7% también está desempeñando (o ha ejercido) una posición formal durante los últimos cinco años.

En el gráfico 6.4, se comparan las asociaciones horizontales y verticales, en cuanto a la participación y la cooperación (véase notas técnicas). La gente participa mucho más en asociaciones horizontales, como cooperativas o clubes deportivos, que en organizaciones verticales como por ejemplo las asociaciones políticas. Además, las asociaciones horizontales tienden a cooperar más con otros actores que las asociaciones verticales. Los resultados del estudio confirman la idea de que las asociaciones horizontales son el tipo de asociaciones que mejor pueden generar el capital social en una sociedad. Por lo tanto, cuando se trata de apoyar y fortalecer el capital social existente en una sociedad, son las asociaciones horizontales las primeras que deberían ser estimuladas.

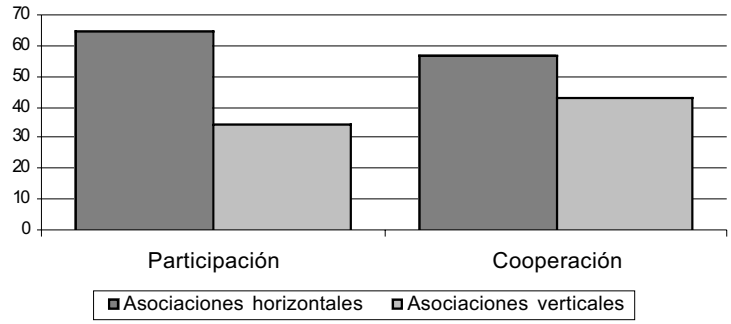
En los países en desarrollo, las redes informales tienden a jugar un papel crucial en la conformación del capital social. En este estudio se han abordado tres tipos de redes informales: las redes de apoyo, de eslabonamiento y de discusión.

Las redes de apoyo se conforman con la gente que confía que una persona le puede ayudar en asuntos de la vida cotidiana; es decir, con la gente que normalmente está en su entorno inmediato. La existencia de redes de apoyo muestra también cómo la gente resuelve sus problemas horizontalmente y, en consecuencia, refleja la solidaridad horizontal que existe en una comunidad. Al preguntar a los entrevistados si ellos conocen a personas fuera de su hogar que los ayudarían a resolver de forma gratuita algunos tipos de problemas personales, se obtiene información que permite calcular el número promedio de "sí" por persona, lo cual nos da una idea aproximada del tamaño de la red de apoyo de los encuestados. Así, el tamaño promedio de la red de apoyo es de 3.44 (media ponderada, calculada a partir del número de tareas, de 0 a 6, en las que cada persona cree que podría obtener ayuda gratuita) en los municipios incluidos en el estudio, esto parece indicar que los encuestados en general poseen una red básica de personas que, si fuera necesario, le podría ayudar en varias tareas. Por otra parte, aunque sólo el 26.1% dice que alguna vez ha acudido a un político local para obtener ayuda personal, el 57.0% dice que sabe cómo conseguir la ayuda de un político local si la necesitara.

Las redes de eslabonamiento se refieren a las interacciones que se establecen con las personas o grupos que presentan características o intereses diferentes como puede ser la religión, la política o su estilo de vida. Estas redes muestran el nivel de

GRÁFICO 6.4

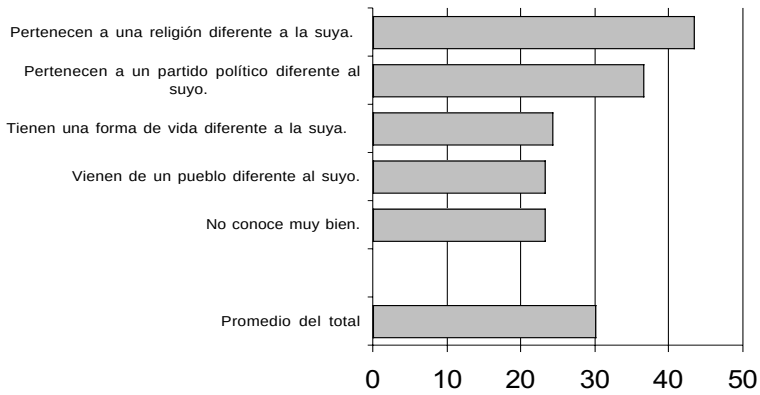
Comparación de asociaciones horizontales y verticales en cuanto a la participación y cooperación (%)



Fuente: Elaboración propia con base en las encuestas de capital social y los talleres sobre democracia local, PNUD 2002.

GRÁFICO 6.5

Redes de eslabonamiento: porcentaje que responde que dedica tiempo 'diariamente' o 'pocas veces a la semana' con las siguientes categorías de personas (%)



Fuente: Elaboración propia con base en las encuestas de capital social, PNUD 2002.

tolerancia y de confianza dentro de una sociedad. En el gráfico 6.5, se presenta el porcentaje de los encuestados que respondieron cuánto de su tiempo dedicaban a conversar con otros tipos de personas o grupos.

Un 30% dedica tiempo para estar con estas distintas categorías de personas "diariamente" o "pocas veces a la semana", mientras que un 17.3% de los encuestados "nunca o casi nunca" dedica tiempo para estar con personas de los grupos distintos a los suyos. Al menos en lo que concierne a este estudio, las diferencias de religión y de partido político son las que a la gente parece importarle menos para relacionarse con otras personas. No obstante, se observa que, por lo general, las redes de eslabonamiento de las personas encuestadas son bastante escasas.

La red de discusión es la que se establece cuando la gente conversa sobre asuntos públicos con personas que no son sus familiares. De acuerdo con el estudio realizado, éstas son redes limitadas; así, se advierte que un 42.3% expresó que "nunca o casi nunca" discute con gente fuera de su familia sobre asuntos públicos, tales como la política o el desarrollo. Si se añade la proporción de gente que responde "una o pocas veces al año", el porcentaje alcanza el 60.3%, en tanto que sólo un 6.7% discute sobre los asuntos públicos con personas fuera de su familia "todos los días o casi todos los días".

Como promedio, los hombres conforman redes informales más grandes que las mujeres y esta diferencia se puede notar aún más en las redes de discusión. Mientras que un poco más del 30% de los hombres conversa sobre los asuntos públicos con una frecuencia diaria o semanal, sólo alrededor del 20% de las mujeres hace lo mismo. Una posible explicación podría ser que el 54% de las mujeres encuestadas son amas de casa y, debido a ello, se restringe su acceso a lo público.

De la confianza institucional a la interpersonal

Se presume que un nivel más alto de confianza interpersonal simplifica las interacciones sociales, puesto que la confianza puede ser vista como "una fuerza que trabaja para y por los individuos, pero al mismo tiempo, en forma más general, para y por las asociaciones humanas (Möllering, 2001: 405). Ante este nuevo aspecto, se analiza otro importante del capital social: la confianza en las instituciones y la confianza interpersonal. El estudio de la confianza social ha adquirido relevancia especial en los países de bajos ingresos, pues se asume que la confianza interpersonal funciona como un sustituto de las instituciones formales que ayudan a hacer cumplir aspectos como los derechos de propiedad y los contratos (Knack y Keefer, 1996).

Al examinar el nivel de confianza entre las personas en los municipios, se indagó tanto sobre la confianza institucional, es decir, la confianza que la gente tiene en las instituciones formales tal como la policía, el gobierno local, la iglesia etc., como también sobre la confianza interpersonal que existe entre las personas de la comunidad.

La confianza institucional es importante porque crea amplios espacios sociales en los que las transacciones y la interacción entre personas que se conocen pueden darse con facilidad y comodidad, disminuyendo así los costos de transacciones. En una sociedad donde el nivel de la confianza institucional es alto, suelen resolver con mayor facilidad los problemas sociales más críticos, al mismo tiempo las personas tienen la seguridad de que alguien vela por los problemas colectivos y de largo plazo (Sudarsky, 1999: 28).

El porcentaje promedio que dice tener "mucha confianza" en las distintas instituciones mencionadas es de un 29.9% (gráfico 6.6). La iglesia es la institución en que la gente manifiesta tener mayor confianza, lo que se evidencia al apreciar que un 66.2% respondió que ellos tienen "mucha confianza" en la iglesia. Por el otro lado, las instituciones en las cuales los encuestados confían menos son los partidos políticos, la policía y las cooperativas, sobre las cuales cerca del 80% contestó que tenía "poca" o "ninguna confianza".

Para examinar el nivel de confianza interpersonal en los municipios, se presentaron algunas preguntas que podían ser contestadas "de acuerdo" o "desacuerdo". En el gráfico 6.7 se observa que casi el 60% de las personas encuestadas consideran que la mayoría de la gente no es honesta y más del 85% dijo que la gente se aprovechará de usted si no está alerta. Algo contradictorio es el hecho de que el 77.5% piensa que existe confianza entre los habitantes de su municipio y que siempre obtendrá ayuda si la necesita. Se observa un alto nivel de desconfianza interpersonal en el plano general, mientras que en el ámbito municipal la gente parece creer que existe un cierto grado de confianza y de reciprocidad, al menos entre los que se conocen.

Los niveles de confianza son un poco más altos en los hombres que en las mujeres y, en total, los datos sobre el nivel de confianza institucional e interpersonal en los municipios incluidos en el estudio ofrecen un retrato desalentador de la confianza en el ámbito local. Esto, a su vez, presenta la tendencia observada en otros estudios a nivel nacional (véase Seligson 2001, Latinobarómetro 2002).

Mucha de la desconfianza se relaciona con el incremento de la violencia y de la criminalidad, como también tiene que ver con el tipo de programas y proyectos de desarrollo en el ámbito municipal. Algunos de los entrevistados dijeron que se observan grandes diferencias en el uso de los recursos naturales y financieros que hacen muchos de los proyectos, los que en su mayoría benefician al centro urbano y sus alrededores, en perjuicio de las comunidades más remotas. Cuando el uso de estos recursos es de forma desigual la gente considera que se fomenta una competencia desleal y una rivalidad entre las comunidades receptoras y entre los propios miembros de la comunidad.

La falta de confianza afecta particularmente las relaciones entre las personas y la relación entre la gente y las distintas instituciones. En una sociedad con poca confianza es más difícil generar una acción colectiva y una cooperación efectiva en aspectos tales como la toma de decisiones, la coordinación y la ejecución de un proyecto. Además, la desconfianza impacta negativamente no sólo en la interacción social personal, sino también en el desempeño democrático y en el desarrollo local.

La necesidad de un cambio de actitudes

Las actitudes, los valores y las normas compartidas que existen en una sociedad son un elemento del capital social que están estrechamente relacionadas con la confianza y la existencia de redes; estos elementos juegan un papel importante en la democracia y en el desarrollo local. Por ello, es importante estudiar las pautas sociales de reciprocidad y solidaridad.

La pauta de reciprocidad es significativa en todos los tipos de redes, ya que la única razón por la que una red es importante para la confianza y la cooperación es porque la reciprocidad disminuye los comportamientos oportunistas. La reciprocidad está conectada tanto a las redes como a la confianza y puede ser vista como la actitud de realizar acciones en favor de otros, bajo la creencia de que, de una forma u otra, la conducta observada o la ayuda prestada redundará tarde o temprano en beneficio propio. Para que la reciprocidad exista en una sociedad tiene que disponerse de cierto nivel de certidumbre, de que la persona va a devolver un favor, así la reciprocidad es un indicador que advierte la existencia de algún tipo de redes.

El nivel de reciprocidad se aborda mediante el tema del derecho de corregir a los niños de otras personas. Un 33.1%; considera que deben ser los "parientes cercanos" y un 25.0% respondió que el "Instituto Hondureño de la Niñez y la Familia" (Ihnfa). A pesar de que el nivel de confianza institucional es baja en los municipios, la gente parece sentirse segura y confortable en permitir que una institución corrija a los niños. Para obtener una mejor apreciación de este tema, en el estudio se crearon categorías para clasificar las respuestas. Las categorías usadas fueron: a) *individual/ familiar*, para las respuestas que dicen que nadie o sólo la familia cercana tiene el derecho de corregir a los niños; b) la *solidaridad comunal*, referida al porcentaje que responde "parientes y vecinos" o "cualquier persona del pueblo", c) *instituciones*, es el porcentaje de la gente que contesta "ihnfa"; y d) *otros*, que incluye respuestas como los maestros, las personas mayores y varias asociaciones (véase el gráfico 6.8).

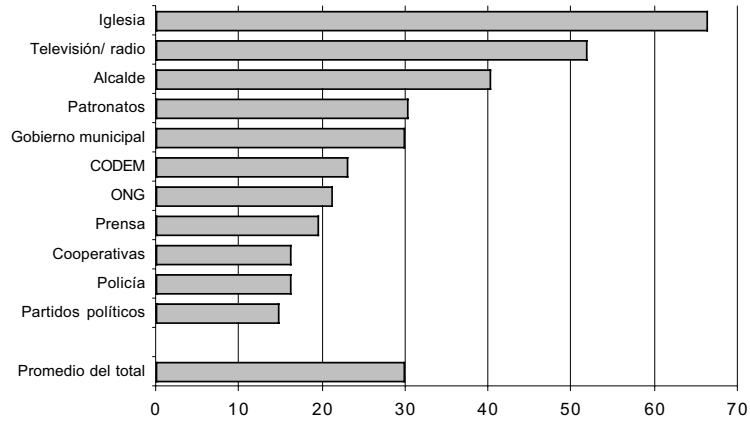
De acuerdo con el gráfico 6.8, llama la atención que sean las instituciones las que tienen más derecho de corregir a los niños de otras personas en comparación con los vecinos y con la gente de la comunidad. En contraste, un 35.0% considera que nadie o apenas la familia cercana tiene el derecho de corregir a los niños que necesitan ser corregidos.

La solidaridad está conectada, como ocurre también con la reciprocidad, con la existencia de redes informales y de confianza interpersonal, pero la solidaridad tiene una mayor dimensión de valores que la reciprocidad, ya que no funciona sobre la base de esperar necesariamente la devolución de un favor.

Como se puede ver en el gráfico 6.9, la pauta social predominante parece ser la individual más que la solidaridad de las personas, pues el 76.8% de los encuestados piensa que "las personas están siempre interesadas en su propio beneficio personal". Además, un 72.2%, cree que entre las alternativas de "ser propietario de 3 manzanas de tierra y

GRÁFICO 6.6

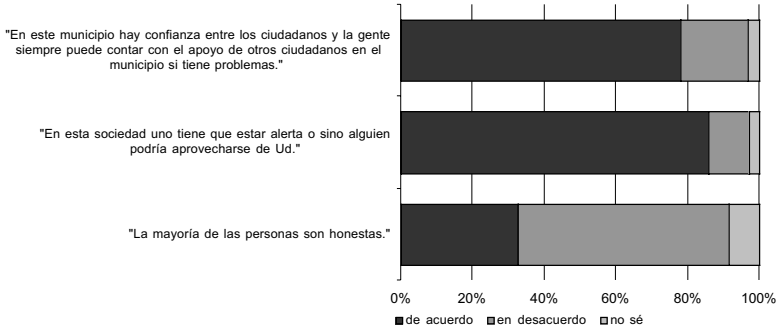
Confianza institucional: porcentaje de la población que tiene 'mucha confianza' en las siguientes instituciones



Fuente: Elaboración propia con base en las encuestas de capital social, PNUD 2002.

GRÁFICO 6.7

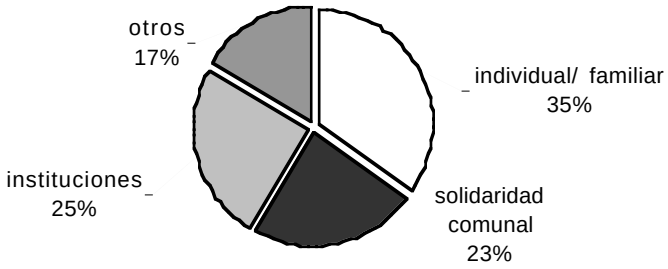
Confianza interpersonal



Fuente: Elaboración propia con base en las encuestas de capital social, PNUD 2002.

GRÁFICO 6.8

El derecho de corregir los niños de otras personas



Fuente: Elaboración propia con base en las encuestas de capital social, PNUD 2002.

cultivarlas él mismo" o "ser copropietario con otra persona de 8 manzanas de tierra y cultivarlas juntos", es preferible la primera, es decir, poseer una cantidad más pequeña de tierra y manejarla por sí mismo, individualmente, antes que compartirla con otra persona.

Al indagar sobre quién en el municipio se haría cargo de los problemas causados por una situación de emergencia comunal, que requiere de la solidaridad, como puede ser el caso de un desastre natural, la encuesta contemplaba las mismas tres categorías de respuesta usadas para valorar la reciprocidad: individual/ familiar, solidaridad comunal e institucional.

Tal como se observa en el gráfico 6.10, el papel de las instituciones es sorprendentemente alto; sin embargo, aunque la mayoría de las personas seleccionó otra alternativa (54%), como se percibe, todavía parece que existe bastante solidaridad comunal en caso de presentarse una emergencia dentro del municipio (46%). Cuándo se refiere a estas normas compartidas, los hombres demuestran en general mayor solidaridad y reciprocidad que la observada en las mujeres. Hasta aquí puede decirse que la parte del capital social que se compone de las normas compartidas no se está acumulando ni está siendo usada en las situaciones diarias, mientras que, por otra parte, estas normas -la solidaridad y la reciprocidad- funcionarían si se empleasen al menos en el caso de una emergencia.

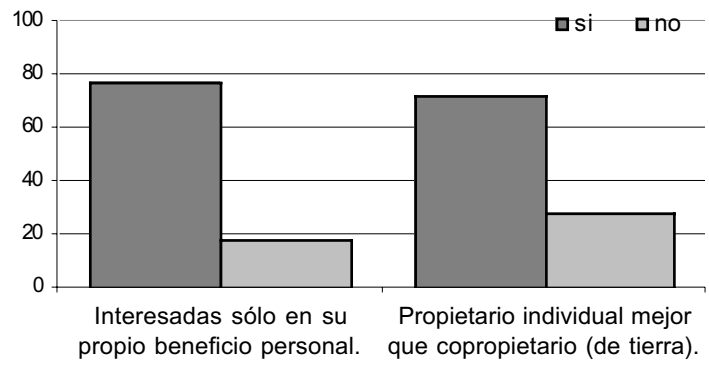
Para comprender la dinámica de las instituciones sociales y políticas en el ámbito local en relación con la democracia y el desarrollo, es importante conocer las actitudes de las personas, pues éstas se relacionan normalmente con el grado de provecho que las personas obtienen al participar o asumir responsabilidades dentro de la comunidad. Sobre la participación en el proceso democrático y en el desarrollo, según las entrevistas realizadas en este estudio, se puede destacar que muchas personas contestaron que la gente sólo toma parte si obtiene algún provecho personal de esta participación y que, aunque a la mayoría le gusta participar, no desea asumir ninguna responsabilidad o cargo. Esto evidencia la falta de normas y valores compartidos, por eso las personas no tienen un sentido de la solidaridad y de la reciprocidad.

En el estudio de campo puede verse que las actitudes que la gente resalta de las personas son esencialmente negativas: "apáticos", "conformistas", "pesimistas" e "indiferentes", y las características positivas más comunes son: "trabajadora", "pacifista", "tranquila" y "sana". Estas características son similares a las de otro estudio sobre la percepción del desarrollo en Honduras en el que se muestra que la gente usa con mayor frecuencia la de "conformistas" e "indiferentes" y la característica positiva principal mencionada era que los hondureños son "trabajadores" (Opazo, 2001: 26-30).

La apatía y el conformismo tienen efectos contraproducentes en el desarrollo de los municipios. Algunas de las razones detrás de estas actitudes responden a la ausencia de tradición democrática, a la

GRAFICO 6.9

El individualismo en el ámbito local (%)



Fuente: Elaboración propia con base en las encuestas de capital social, PNUD 2002.

falta de formación política y al bajo nivel de confianza en los políticos y en el proceso político local. Al respecto, uno de los entrevistados señaló que "generalmente la gente debería estar más perceptiva y más abierta a influencias externas positivas que se relacionen con el desarrollo, ahora, lo que se ve es que hay resistencia y temor al cambio".

Estas actitudes de apatía y de conformismo están limitando las posibilidades del desarrollo de la democracia, puesto que las personas no quieren tomar parte en el proceso democrático ni protestar por los asuntos que les afectan como comunidad. Sobre la participación, otro entrevistado dijo lo siguiente: "la participación aquí es un poco forzada. La gente quiere proyectos de desarrollo pero no quiere asumir la responsabilidad y generalmente no participa en las actividades o en los proyectos. Por ejemplo, nadie quería ayudar en la construcción del centro de salud, aunque teníamos el material para construirlo".

No sólo en el contexto social y político se advierte una falta de coordinación y cooperación, puesto que, según varios de los entrevistados, en la esfera económica, en la producción y en el comercio, la cooperación es casi inexistente y la gente prefiere trabajar sólo para sí misma y para su propio beneficio antes que formar cooperativas (pese a que en las cooperativas podría alcanzar tanto beneficios personales como comunales). Al respecto, una de las personas entrevistadas dijo acerca de los agricultores de su aldea, "la gente está estática y falta estimación colectiva. No creen en ellos o en sus propios potenciales de trabajo, y no generan iniciativas". La individualidad predominante se vuelve también palpable en los escasos niveles de cooperación y coordinación entre las diferentes asociaciones dentro de los municipios. Antes que la coordinación entre las asociaciones (desde una perspectiva institucional), casi toda la cooperación se da en el nivel individual, entre representantes individuales de las organizaciones.

Al relacionar estas actitudes negativas con los bajos niveles de confianza, solidaridad, reciprocidad y la debilidad de las redes, se puede apreciar que el nivel de capital social es bastante bajo dentro de estos municipios, por lo tanto el escenario que surge, es el de una sociedad con tendencias fuertes de individualismo, es decir, una sociedad en la que las personas consideran que la mayoría de la gente sólo se interesa por su beneficio personal (cuadro 6.1).

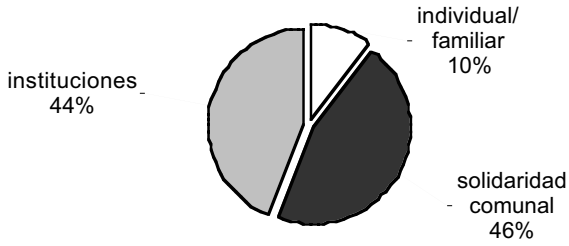
Usando el capital social para el desarrollo local

Tomando en cuenta que el nivel de capital social es muy bajo en estos municipios, es conveniente preguntarse ¿en qué situaciones concretas la gente hace uso del capital social disponible? Es evidente que, en las situaciones de emergencia, el capital social existente se puede usar como base para la movilización social y, en caso de problemas personales, es posible que se despliegue el potencial de la solidaridad comunal y el funcionamiento de las redes sociales para hacerle frente. Un ejemplo concreto se observó en un municipio, en el que sus habitantes organizaron un grupo para patrullar el área y defenderse de una pandilla de delincuentes de un país fronterizo que pretendían establecerse en la zona. Otro ejemplo fue el caso de un municipio donde se creó un comité para el mejoramiento de las calles, encargado de supervisar la ejecución de proyectos de infraestructura, iniciados por el gobierno local, con el fin de aumentar la transparencia y la eficacia de los proyectos.

Sin embargo, el mayor uso y despliegue del capital social en estos municipios se observó en relación con una serie de problemas de desarrollo como la disponibilidad del agua y la necesidad de coordinación de los programas y proyectos de desarrollo.

GRÁFICO 6.10

En caso de un desastre natural, ¿quién piensa usted va a encargarse de solventar la situación?



Fuente: Elaboración propia con base en las encuestas de capital social, PNUD 2002.

La organización de la comunidad entorno al problema del agua

La necesidad más sentida por los vecinos de los municipios es indudablemente el agua, no sólo por los problemas de disponibilidad en cuanto a infraestructura sino también por la escasez provocada por la deforestación, la erosión y la contaminación. Esta problemática adquiere distintas aristas, desde una escasez total hasta ser insuficiente para la agricultura o el sector industrial. En Honduras aproximadamente un 25% de la población no dispone de un sistema de abastecimiento de agua, siendo un problema mayor en el ámbito rural. Por otra parte, el suministro de agua que usa procedimientos de desinfección beneficia al 51% de la población urbana y sólo al 14% de la población rural (Grupo Colaborativo de Agua y Saneamiento de Honduras, 2000). Esta diversidad de problemas concernientes al agua tiene implicaciones para las distintas áreas del desarrollo, como en la salud, la producción y la economía en general. Además, esto repercute sobre las esferas institucionales y políticas que tienen que encargarse de los conflictos generados por la falta de la disponibilidad y por las inequidades

CUADRO 6.1

Resumen de los resultados de los componentes de capital social en el ámbito local

Resultado promedio de los municipios	Redes formales			Redes informales		
	Organizaciones			Redes de apoyo	Redes de eslabonamiento	Redes de discusión
	Membresía	Número promedio	Ha ocupado cargos	Tamaño promedio	Diario + semanalmente	Diario + semanalmente
	71.5%	1.6	65.7%	3.44	30.1%	25.7%

Resultado promedio de los municipios	Confianza		Normas	
	Confianza institucional	Confianza interpersonal	Solidaridad	Reciprocidad
	"Mucha"	Escala 1 a 1	Expresan solidaridad	No familiar ni institucional
	29.9%	-0.42	29.8%	39.7%

Acerca de las redes formales: la columna *membresía* muestra el porcentaje de los encuestados que participan en una o más organizaciones; la del *número promedio* se refiere al número de organizaciones a las cuales la gente pertenece actualmente, y los que *han ocupado cargo(s)* indica el porcentaje de gente que es miembro de cualquier organización y que están ocupando algún cargo en la estructura organizacional. Las redes informales son redes de apoyo, de eslabonamiento y de discusión. La columna *redes de apoyo* muestra el tamaño promedio de la red que la persona tiene para ser ayudada en diferentes aspectos, como por ejemplo: recibir un consejo personal; y ésta columna presenta datos dentro de una escala que va de 0 a 6. La columna *redes de eslabonamiento* indica el porcentaje de personas que dicen dedicar tiempo diaria o semanalmente para estar con personas que pertenecen a una religión, partido político o estilo de vida diferente al del encuestado. En la *red de discusión*, se muestra el porcentaje de encuestados que diaria o semanalmente conversan sobre los asuntos públicos con gente distinta a la de su hogar. La *confianza institucional* refleja el porcentaje de encuestados que tienen "mucha confianza" en las instituciones mencionadas; y la *confianza interpersonal* se calcula a través de un índice basado en las respuestas a tres preguntas del cuestionario, en una escala que de –1, para las respuestas que expresan que no tienen confianza, 0, para las respuestas neutrales y 1 para las que muestran un alto nivel de confianza. La *solidaridad* se calcula a partir de las respuestas a tres preguntas de la encuesta (4, 9b, 10), y el dato refleja el porcentaje de personas que responde con la alternativa que expresa un alto nivel de solidaridad. Finalmente, la *reciprocidad* se basa en la pregunta sobre quién en la comunidad tiene el derecho de corregir niños de otras personas, en donde el porcentaje significa las respuestas que indican que otras personas de la comunidad, como los vecinos u otros, tienen el derecho de corregir a los niños ajenos.

Fuente: Elaboración propia con base en la encuesta sobre capital social, PNUD 2002.

en la distribución que implica serias demandas de las comunidades.

Si bien en el ámbito nacional existen instituciones encargadas de la cobertura y saneamiento del agua como el Servicio Autónomo Nacional de Acueductos y Alcantarillado Sanitario (SANAA), el Ministerio de Salud y el Fondo Hondureño para la Inversión Social (FHIS). Sin embargo, para ocuparse de la problemática del agua en el ámbito local, han venido desarrollándose instancias conocidas como Juntas de Agua en los municipios.

En los años 70, fueron organizadas por el SANAA, las Juntas Administradoras de Sistemas de Agua como parte de los patronatos en áreas rurales con el fin de asegurar la participación de las comunidades en la administración, operación y mantenimiento, especialmente los acueductos. Con la aprobación de la Ley de Municipalidades (1990), se le asignó a las municipalidades la atribución de "construcción de redes de distribución de agua potable, alcantarillado para aguas negras y alcantarillado pluvial, así como su mantenimiento y administración" (Ley de Municipalidades, art. 13, numeral 4). A partir de la vigencia de esta ley, se cuenta con el marco legal para la descentralización en el manejo del agua, proceso en el que las Juntas de Agua han tenido un mayor protagonismo en la autogestión de los servicios públicos municipales de agua.

Se estima que en Honduras existen aproximadamente 4,000 Juntas de Agua, que involucran a unas 30,000 personas en sus Juntas Directivas (Unión Europea, 1998: 14-1). El principal apoyo financiero que tienen las Juntas de Agua es de las tarifas de los miembros, aunque también pueden contar con cierto apoyo de las municipalidades y las ONG. Todavía existe una fuerte conexión entre las Juntas de Agua y los patronatos, pero mientras los patronatos tienen personalidad jurídica, solamente unas pocas Juntas de Agua han logrado este tipo de reconocimiento del Estado. Tener personalidad jurídica facilita asuntos prácticos como por ejemplo el manejo formal de fondos y los mecanis-

mos formales de control.

El desempeño exitoso de las Juntas de Agua varía mucho a través de las distintas regiones del país, pero en la mayoría de los municipios estas asociaciones voluntarias han logrado un mayor reconocimiento como actores en el proceso democrático local, especialmente, en la ejecución, la administración, el monitoreo y la evaluación de los proyectos de agua desarrollados en los municipios. La calidad del liderazgo, tanto social como político, de las Juntas de Agua es importante para que su trabajo tenga el soporte de las comunidades, sobre todo cuando éste se forma desde la base. Por ello, para que el liderazgo surgido desde las Juntas de Agua pueda tener un efecto substancial en el desarrollo y la democracia local, sus miembros deben estar debidamente capacitados y orientados.

Las inquietudes sobre los actores del desarrollo local

De manera análoga al hecho de que la gente tenga muy baja confianza en las instituciones, aunque muestre una alta dependencia de ellas, se observa éste fenómeno entre el gobierno local (la comunidad local en general), los actores locales y los agentes externos de desarrollo que trabajan en el municipio, como por ejemplo las ONG nacionales e internacionales, las agencias internacionales y las entidades del gobierno central.

Un alto porcentaje de las personas entrevistada manifestó su desconfianza hacia los agentes externos del municipio y también expresó sus dudas en relación con las intenciones de las personas que trabajan por el desarrollo del municipio. Son frecuentes comentarios como "a veces la gente que está en el gobierno municipal está más interesada en sus mismas aldeas, y no se interesa por el desarrollo del municipio en general" y "los patronatos están unidos y trabajan en conjunto con otros grupos en la comunidad, por ejemplo, grupos de educación y de salud, pero no hay comunicación entre los patronatos en el tiempo entre cada reunión a la que convoca el gobierno municipal. Los patronatos solamente trabajan aisladamente", éste y los anteriores comentarios muestran la escasez de un pensamiento comunitario y de cooperación y dan cuenta de la deficiencia de capital social en los municipios. Esto puede ser ilustrado adicionalmente con el caso de dos patronatos de un municipio que buscaron establecer aisladamente un colegio en cada una de sus aldeas, pese a que las aldeas estaban distantes entre sí sólo cuatro kilómetros; en lugar de luchar conjuntamente por un solo colegio que sirviera a ambas comunidades, con lo que seguramente se hubiera podido ganar en calidad y en la reducción de los costos.

Con respecto a la desconfianza con las ONG, varios de los entrevistados creen que a menudo trabajan de una manera paternalista, que son insensibles culturalmente, que crean dependencia y que la elección de los proyectos o de las personas beneficiarias, es, en cierta forma, arbitraria, especialmente cuando se refiere a proyectos donde la institución selecciona un cierto número de familias. Algunas de las personas entrevistadas sostienen que en lugar de fortalecer las instituciones locales, algunas ONG construyen instituciones paralelas que compiten con las locales y, al mismo tiempo, en cierto grado, generan dependencia de las iniciativas y de la colaboración externa. El carácter temporal de la mayoría de las ONG genera en la población beneficiada dificultades y los gobiernos locales, en el momento de hacer planes a largo plazo, chocan con la incertidumbre que crea la temporalidad.

La presencia institucional no trae necesariamente como resultado un alto nivel de capital social, más bien, bajo ciertas condiciones, contribuye a aumentar la desconfianza y a debilitar las redes informales comunitarias. En el trabajo de campo realizado en dos comunidades de la India, Niraja Gopal Jayal mostró que el establecimiento de nuevas instituciones de gobierno local y la influencia de asociaciones externas, aún si estas persiguieran fines para el desarrollo, pueden desencadenar procesos que tienden a resquebrajar, en lugar de fortalecer, las reservas existentes de capital social (Jayal, 2001: 655-658).

No obstante, al comparar los municipios que tienen desarrollo positivo, se aprecia que en cada uno de ellos el trabajo de las ONG genera una sinergia favorable para el capital social. Aunque, todavía existe una escasa cooperación y coordinación entre las diversas ONG, son generalmente el tipo de organizaciones que proporcionan desarrollo a una sección más amplia del municipio, ofreciendo servicios de apoyo y de capacitación organizativa, proyectos de agua potable y proyectos agrícolas. Además, hay mucha más interacción entre las ONG con otras instituciones del municipio, mediante la participación en muchos proyectos conjuntos, como es el caso de la coordinación entre el colegio técnico y el gobierno local. Como ejemplo de un esquema exitoso de desarrollo puede citarse que algunas ONG dieron apoyo financiero y recursos humanos calificados al colegio técnico para introducir un programa mediante el que los estudiantes, como parte de su proceso formativo, tenían que trabajar en el campo con los agricultores y los criadores de ganado.

En este municipio la gente señala que, aunque todavía se observa dependencia hacia las ONG y el aporte financiero que éstas ofrecen, ha disminuido en relación con unos pocos años atrás. Las ONG están ahora trabajando para empoderar a las comunidades para que éstas alcancen por su propia cuenta beneficios a largo plazo. Al respecto, los ciudadanos del municipio argumentan que la influencia positiva de las organizaciones se puede ver no sólo en las mejoras de los sectores de la educación, la salud y la producción, sino también en el hecho de que la gente se ha vuelto más participativa y ha valorado los beneficios de organizarse por iniciativa propia. En general, las personas consultadas expre-

san que la presencia organizativa ha contribuido en una "alta participación comunitaria" en el municipio, y se puede decir que, al menos en un de los municipios estudiados, se ha logrado usar el capital social para mejorar el desarrollo y la democracia local.

Las demandas de coordinación y voluntad política

Hay dos condiciones que las personas entrevistadas sienten que son cruciales para el desarrollo de sus municipios. La primera es que se requiere una mayor y mejor coordinación entre los actores involucrados en los diferentes proyectos de desarrollo local y, la segunda, es la necesidad de contar con gobiernos locales más dedicados al desarrollo de su municipio.

Se observa que la cooperación y la coordinación entre los diferentes actores son muy escasas. En opinión de los entrevistados, la coordinación entre las ONG no se da normalmente por la iniciativa de las propias organizaciones, sino que, más bien, por la del gobierno local, mediante reuniones convocadas para un problema. También se menciona que la relación entre los actores se caracteriza por la competencia y la rivalidad, a pesar de que las ONG -supuestamente- trabajan por metas comunes. En algunos casos, este antagonismo es transmitido a la gente que participa en los proyectos, creando una situación de rivalidad y de diferenciación en la comunidad.

Aunque los entrevistados reflejan escepticismo hacia las instituciones en general, y aunque el gobierno local y los líderes comunitarios duden de las intenciones y del trabajo desarrollado por los actores "externos", hay una situación de la dependencia con respecto a ellos. Ya que los políticos y actores locales se sienten dependientes de la ayuda que proviene de fuera del municipio para lograr su desarrollo; con lo cual la autoconfianza en el potencial endógeno del desarrollo es baja, por ello la gente considera que para responder, a las necesidades del municipio de mejorar su desarrollo se requiere "más transferencias", "apoyo de asociaciones y gobiernos internacionales" y "más presencia de ONG".

Sin embargo, la situación en los municipios no sólo se caracteriza por la tendencia dependiente hacia las instituciones, sino también por un escaso uso del capital social disponible para alcanzar metas comunes de desarrollo. La dependencia y la rivalidad son dos factores que requieren de una mayor reflexión en el campo del desarrollo en Honduras a fin de reducir los riesgos de que estos aspectos debiliten el capital social en las comunidades.

Edificando la democracia local

Para alcanzar un desarrollo humano sostenible se requiere de una democracia que sea incluyente, con la existencia de participación de todos los sectores, en aspectos económicos, políticos y sociales, que proteja a las minorías y que facilite la representación y la libre expresión de toda la ciudadanía.

Algunos elementos importantes de una democracia incluyente son, por ejemplo, la participación electoral, el funcionamiento de las elecciones, la información para mejorar la posibilidad de participar, las consultas y la toma de decisiones y participación actual de los ciudadanos y el control mediante la separación de poderes y el monitoreo de lo que hacen las instituciones que ostentan el poder. Cuanto mejor funcione la democracia incluyente, se logra que más personas sean participativas y responsables en el cumplimiento de sus deberes cívicos y, consecuentemente, se reforzará el potencial para un desarrollo sostenible.

Al definir la democracia como incluyente, se enfatiza en la inclusión y la participación de todos los sectores de la sociedad y, para que este tipo de democracia funcione bien, es fundamental la existencia del capital social. El capital social que existe en una sociedad proporciona una base de normas comunitarias de cooperación y de confianza que permite una mejor y más efectiva interacción y conexión social. Si hay capital social activo, los grupos sociales tienden a trabajar de forma armónica y la sociedad, en su conjunto, será capaz de manejar con más efectividad la problemática social, con lo que se facilita una gestión pública de mayor eficacia que puede ser legitimada y aplicada sin mayores complicaciones y de un modo más apropiado.

Hacia la participación plena en el ámbito municipal

Dentro del concepto de participación se puede encontrar una concepción más amplia, se trata de la participación plena, que incluye cuatro pasos muy deseables en una sociedad democrática. El primer paso es la información, que significa que las personas necesitan ser informadas acerca de las condiciones generales de su comunidad, así como también acerca de los medios para tomar parte en el proceso democrático local. El próximo requisito es que los ciudadanos deberían ser consultados acerca de los asuntos que las distintas instituciones locales están considerando. Luego, como tercer paso, se requiere la participación verdadera en la toma de decisiones de estas instituciones como, por ejemplo, plebiscitos y consultas decisivas en asuntos determinados. El cuarto paso es el monitoreo y el control de la ejecución de las decisiones tomadas y los proyectos iniciados, no obstante, para que este cuarto paso sea realmente efectivo, es importante que las etapas precedentes funcionen bien.

En el estudio de campo se facilitaron varias discusiones para investigar el perfil de la participación en el ámbito local. En él se pudo constatar que las fuentes principales de información local son las reuniones públicas como los cabildos abiertos, la ra-

dio, por los niños que llevan información de la escuela al hogar y en la comunicación entre vecinos. La mayoría de los municipios ni siquiera tienen un documento con los datos básicos de población, educación, salud y vivienda. En todos los municipios, los participantes dijeron que la comunidad generalmente no está interesada en informarse y que hay una falta de tradición en cuanto a la búsqueda de la información. Se observa así, que hay varios problemas en lo que atañe a este primer paso en la escala de la participación plena. En síntesis, existe una falta de información en los municipios y también una falta de interés en la información disponible.

En lo que concierne a la consulta, hay instancias para la consulta establecidas por la ley, no obstante, estas instancias no funcionan de manera eficiente. Es el caso de los cabildos abiertos, ya que, al realizarlos en algunos municipios, no se involucra debidamente a los representantes de la comunidad local y se realizan únicamente para la misma elite invitada por el gobierno local. En otros casos, los cabildos abiertos son accesibles para todos, pero la voz pública no tiene necesariamente mucho peso en la toma de decisiones, como un alcalde dijo en una entrevista "los ciudadanos pueden protestar en los cabildos abiertos, pero es la corporación municipal la que tiene la autonomía". El problema no es sólo que los ciudadanos no sean consultados en los asuntos generales que les conciernen, también es el hecho de que en la toma de decisiones locales no se suele consultar a los diversos sectores directamente afectados por decisiones específicas.

Aunque los cabildos abiertos hasta cierto grado sirven como una plataforma para consultar cuáles son las necesidades y las prioridades de las comunidades, las personas entrevistadas señalaron, que los cabildos abiertos y las reuniones públicas se realizan generalmente para informar y obtener el apoyo oficial requerido para ejecutar ciertos proyectos locales y no tanto para establecer una conexión verdadera de la comunidad en el proceso de toma de decisiones. También se encontraron ejemplos de cómo las prioridades determinadas por las personas en estos cabildos fueron ignoradas en el trabajo del gobierno local, el que, incluso, no tomó parte en las actividades priorizadas ni colocó las preferencias de la comunidad como prioridad en el presupuesto. En otro nivel de consulta, muchos de los entrevistados sentían que los regidores podrían jugar un papel importante y que ellos deberían consultar más a las comunidades que representan, ser más activos y cooperar más con los diferentes sectores de la sociedad civil.

El único tipo de participación política que la gente está acostumbrada a hacer es el votar en las elecciones, con lo que la participación en el proceso de toma de decisiones es escasa. El uso de plebiscitos prácticamente es inexistente en los municipios y, en vista de que difícilmente se dan reuniones de carácter consultivo con una amplia participación ciudadana, mucho menos se observa el hábito de realizarlas con el poder de tomar decisiones.

Finalmente, los mecanismos de monitoreo y de control de las acciones del gobierno local son posibles pero difíciles de lograr, bajo las condiciones actuales, debido a la falta de transparencia e información. Varios de los entrevistados sentían que la falta de control afecta la confianza y la legitimidad de la esfera política, pero también tiene consecuencias graves en el desarrollo. Algunos ejemplos de proyectos ejecutados, pero no controlados ni evaluados o sin seguimiento, son la construcción de edificios escolares, calles y carreteras que, después de ser concluidos no son cuidados, con lo que se facilita su deterioro; mientras, por el contrario, pueden apreciarse algunos proyectos locales más pequeños que por su naturaleza, propician que la ciudadanía controle y vigile su ejecución.

La falta general de capital social en los municipios es otro factor que afecta la participación ciudadana. En una sociedad con un nivel más alto de capital social acumulado, donde hay confianza y normas compartidas de solidaridad y reciprocidad, la gente tiene más estímulos para participar e involucrarse en asuntos públicos y también está más dispuesta a trabajar por los beneficios comunales. Considerando la existencia del capital en la forma antes descrita, éste puede tener efectos positivos en la producción de bienes públicos.

La urgencia de romper con el sectarismo y patrón-clientismo

La falta de una participación con base amplia trae como resultado que las autoridades tengan mucha libertad, sin que medien suficientes sistemas de control y de monitoreo ciudadanos con respecto a las decisiones del gobierno local o la ejecución de programas y proyectos. Algunas de las personas entrevistadas dijeron que el gobierno local es accesible, pero que la comunidad casi no toma parte en el proceso debido a la apatía y el desinterés, mientras que otros dijeron que el proceso democrático casi no es accesible ni es muy abierto y que los políticos locales "no abren la puerta de la alcaldía".

Según muchos de los entrevistados, no existe confianza en el proceso político y sienten que "los políticos deben prometer menos y cumplir más". En algunos de los municipios, varias de las personas que fueron entrevistadas mencionaron al sectarismo político como uno de los principales problemas que obstaculizan el desarrollo local. Así, una de las personas entrevistadas dijo que "hay oposición destructiva entre los regidores de los diferentes partidos políticos".

En varios de los municipios, se reporta que ocurrieron en el pasado encuentros violentos entre personas que representaban a los partidos políticos. Si bien esta tradición de violencia ha disminuido, parece persistir "una tradición de sectarismo" que hoy día sigue influyendo en el proceso de toma de decisiones en las instituciones públicas. En general, la gente parece considerar a los regidores de la cor-

poración municipal como demasiado pasivos y no interesados realmente en los deseos y las necesidades de los vecinos del municipio. Más bien, muchos de los entrevistados consideran que los regidores frecuentemente sólo persiguen sus propios intereses o del grupo político al que pertenecen.

En los municipios estudiados existe, en diferentes grados, la norma cultural paternalista de las redes jerárquicas basadas en la forma patrón-cliente. Aunque en el cuestionario había diferentes respuestas a la pregunta acerca de las formas de participación e influencia en el gobierno local (a través de asambleas y cabildos abiertos, formar grupos e ir a presentarle sus inquietudes o iniciativas al alcalde, enviar peticiones escritas, la protesta etc.), la respuesta más común era que los vecinos iban personalmente donde el alcalde para pedirle un favor. Los alcaldes entrevistados lo confirmaron, al contarnos cómo la gente -especialmente la más pobre- venía a pedirles favores personales, tales como ayuda económica o consejos de diferente índole.

Estos términos desiguales de dependencia, mantenidos por el sistema de patrón-cliente, son reforzados, además, por el sectarismo, que implica que se priorizan las decisiones y proyectos en favor de un determinado partido político o de las personas que votan por dicho partido. Un ejemplo ilustrativo de cómo la forma patrón-cliente trabaja, se dio cuando en un municipio, el alcalde fue, personalmente, de casa en casa a distribuir alimentos, que eran recursos de un proyecto sólo parcialmente financiado por el gobierno local. Los vecinos de la aldea no obtuvieron más información acerca de dónde exactamente provenían los alimentos, pero no faltaron comentarios que expresaban que la acción de distribuir personalmente los alimentos reflejaba la profunda preocupación que el alcalde tenía para con la gente del municipio. Esta manera de hacer los favores parece trabajar en todos niveles de la sociedad y en todos los tipos de relaciones de poder.

Aunque esta clase de relaciones de patrón-cliente no sean necesariamente del todo negativas, es imposible fomentar con ellas las metas democráticas de la igualdad y de solidaridad en una sociedad en la que se valora más los contactos personales que lo que uno es capaz de hacer. Otro ejemplo de esta tendencia hacia la política de patrón-cliente es que, en algunos de los municipios, la compra de los votos es una práctica común. Finalmente, también se encuentra un ejemplo en lo que algunas personas entrevistadas dijeron con respecto a los regidores, al expresar que -en la práctica- la principal preocupación de éstos era conseguir beneficios para sus aldeas o para las personas que votaron por ellos.

Mejorar la interacción social para profundizar la democracia

Como se puede ver, aún falta mucho para que exista una participación amplia y profunda de la comunidad en los procesos democráticos en el ámbito local. No obstante, hay más problemas en relación con la democracia local y, desde el punto de vista de las personas entrevistadas, existe la necesidad de realizar cambios para alcanzar una sociedad más democrática.

Los dos cambios principales que la gente siente que se necesita para mejorar la democracia local son: a) el mejoramiento y reforzamiento de la relación entre los caseríos y las aldeas, por un lado, y, por el otro, entre las aldeas y el casco urbano; y b) el mejoramiento de las relaciones entre el gobierno local y la sociedad civil, y esto último, según los entrevistados, podría alcanzarse si se practicaran cabildos abiertos de mayor calidad, que sean realmente abiertos e incluyentes para todos y si se incrementara la participación de la gente en todos los ámbitos locales. Los encuestados opinan también que esta mayor participación podría verse facilitada si, por ejemplo, se capacitara a los grupos de base y se hiciera énfasis, a través del proceso educativo, de la importancia que tiene la democracia.

Las recomendaciones de los entrevistados se deberían tomar en cuenta en los pasos que se tomen para mejorar la democracia local, pero con algunas adiciones. No sólo las relaciones entre los caseríos y las aldeas, y entre las aldeas y los cascos urbanos necesitan mejorarse para que la democracia funcione adecuadamente en el nivel local, sino también es importante fortalecer los municipios en igualdad de condiciones con los otros niveles institucionales. Para lograr esto la coordinación y compartir el conocimiento y la información entre los municipios son factores esenciales. Se necesita poner los gobiernos municipales en un contexto nacional para mejorar las relaciones entre los municipios y los departamentos, entre los departamentos mismos y, finalmente, entre los departamentos y el nivel nacional. Además, es vital que no sólo se enfoque en medidas para mejorar las relaciones institucionales, sino también para consolidar los valores democráticos y la participación ciudadana.

Potenciar el capital social, el desarrollo y la democracia en el ámbito municipal

Para desentrañar el papel del capital social en el desarrollo local y el desempeño democrático, a lo largo de este capítulo la presencia y la calidad del capital social en el ámbito local de Honduras se ha examinado en los seis municipios estudiados, el nivel del capital social es considerablemente bajo en todos los municipios con respecto al resto de factores investigados, es decir, en cuanto a la participación en redes formales, el tamaño de las redes informales, el nivel de la confianza institucional e interpersonal y las normas compartidas de solidaridad y de reciprocidad.

En el gráfico 6.11, se ilustra el nivel de variables de capital social, de desarrollo y de democracia electoral, medida ésta a través del porcentaje de con-

currencia en las últimas dos elecciones generales como una variable próxima a la democracia, reconociendo que la participación en actividades publicas y políticas, a parte de votar, podría ser más adecuadas para medir la democracia; sin embargo, por limitaciones de recursos se usa sólo la participación electoral. Hay que tener presente que la categorización de municipios con niveles de capital social alto, medio o bajo se crea sólo en relación con los seis municipios incluidos en el estudio, el desarrollo se refiere al Índice de Desarrollo Humano (1996) y la democracia se refiere a la participación electoral durante las últimas dos elecciones (0.73 refiere a los 73.0% tomando parte en las últimas elecciones nacionales). Se advierte claramente que un nivel mayor de capital social no indica que el nivel del desarrollo ni del desempeño democrático -visto en forma aproximada desde la participación electoral- sea también alto.

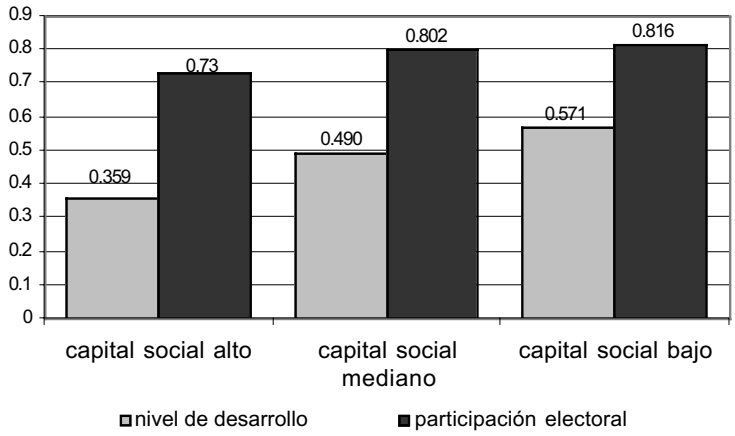
En el gráfico señalado, se aprecia una contradicción teórica, en el sentido de que, a juzgar por los datos presentados en los municipios estudiados, no parece que importe mucho si el nivel de capital social es alto o bajo con respecto a los niveles de desarrollo y desempeño democrático. En realidad, en todos los municipios, el nivel de capital social resultó ser muy bajo, con independencia del nivel de las otras dos variables. Sin embargo, los resultados sugieren que, incluso en los casos en que hay un nivel levemente mayor de organización, confianza y normas compartidas, éste no es adecuado o suficientemente utilizado como una herramienta que mejora o fortalece el desempeño democrático o el desarrollo local.

Hasta ahora las redes existentes y la confianza en los municipios no se han usado para alcanzar las metas comunes establecidas por la propia comunidad, y aunque existe bastante confianza y solidaridad entre las personas que se conocen entre sí, se observa una falta de cooperación y coordinación a nivel personal e institucional. Existen ejemplos en los municipios estudiados de cómo la convergencia entre actores formales del desarrollo, tales como las ONG y los grupos de base, pueden facilitar la solución de los problemas y el trabajo por el desarrollo del municipio, promoviéndose así un desarrollo más sostenible. Esto se logra en la medida en que las redes informales y la confianza se utilicen para desarrollar los planes y para difundir información.

La individualidad y los problemas sociales, así como la falta de una democracia participativa y efectiva, tanto como la ausencia de un desarrollo sostenible (siendo que la mayoría de los proyectos del desarrollo tienen un carácter temporal), crea un cierto grado de incertidumbre, la que, no sólo hace más difícil de construir o reforzar el capital social local, sino también tiene el potencial de destruir el capital social ya existente en los municipios. Por lo tanto, es importante que la política y las instituciones sean formales, seguras y responsables un aspecto importante es institucionalizar la cooperación

GRÁFICO 6.11

Nivel de desarrollo y participación electoral



Fuente: Elaboración propia con base en las encuestas de capital social, PNUD 1998, TNE 2002.

y la coordinación entre los diversos actores de la sociedad y hay que cerciorarse también de que la cooperación entre y con las organizaciones es formal para que no se trabajen en un nivel personal como se funciona ahora, sino a nivel de organizaciones formales y estables. Hacer esto podría ayudar al fortalecimiento de la confianza, legitimizar las decisiones y las acciones del gobierno y, también, sería un estímulo para la participación más profunda en las organizaciones y en la esfera pública, buscando soluciones colectivas e institucionales.

El capital social es un componente en todas las sociedades y debe verse como un recurso y una herramienta que se puede usar para facilitar la interacción y la cooperación entre todos actores de la esfera social, cultural, económica y política. Los beneficios de gozar de un nivel alto de capital social en una sociedad son de largo alcance. Esto no sólo tiene la capacidad y el potencial de mejorar y reforzar el desempeño democrático y de proporcionar un terreno fértil para el desarrollo sostenible, sino también permite alcanzar numerosos beneficios económicos. En palabras de Sanjaya Lall: "el capital social puede reducir los costos de la transacción, facilitar los flujos de información, bajar los riesgos, permitir la acción conjunta... y complementar los contratos formales y los derechos de propiedad" (Fukuda-Parr et al. 2002: 103).

Si se usara este capital basado socialmente, el desarrollo local y la práctica democrática se verían fortalecidos y, al mismo tiempo, el propio capital social se reforzaría, provocando el mejoramiento de las diversas esferas locales. Si las personas sienten que son una parte importante de los procesos locales, habrá más incentivos para participar y trabajar conjuntamente por las metas comunitarias, lo que, además, propiciará una base sólida para una mayor interacción entre las comunidades y las ins-

tituciones. Este aspecto también tiene el potencial de elevar el nivel del capital social y, con un capital social de mayor calidad, se crea una plataforma para una interacción más profunda, beneficiando el desarrollo humano en el nivel local y, en consecuencia, para el país en general. La meta debería ser entrar en un círculo virtuoso, en el que el capital social y el desarrollo económico, político y social se refuerzan mutuamente.

Finalmente, tiene que recordarse que el capital social es un concepto dinámico, que las personas pertenecen a las redes formales e informales por una razón y que la confianza y la solidaridad requerirán ganarse a pulso. Significa que el capital social existente requiere ser mantenido y renovado cada día. Esto es un proceso constante que no se da de forma aislada, sino dentro de un contexto. Este contexto es principalmente el ámbito local, que necesita ser un ámbito facilitador que estimule una mayor y más profunda participación e interacción, especialmente dirigida a las asociaciones horizontales, para promover el tipo de capital social que tiene el potencial de mejorar la democracia y el desarrollo humano.

NOTAS

1 Esta definición es similar a la utilizada por el Banco Mundial en sus trabajos sobre el capital social que incluyen tanto a las asociaciones horizontales y verticales como a los comportamientos y acciones dentro y entre las organizaciones.

2 Para los efectos de este estudio, se consideran como asociaciones de desarrollo a algunas tales como las juntas de agua, ONG y Codeco.