

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 sólo 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 «governabilidad», «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.

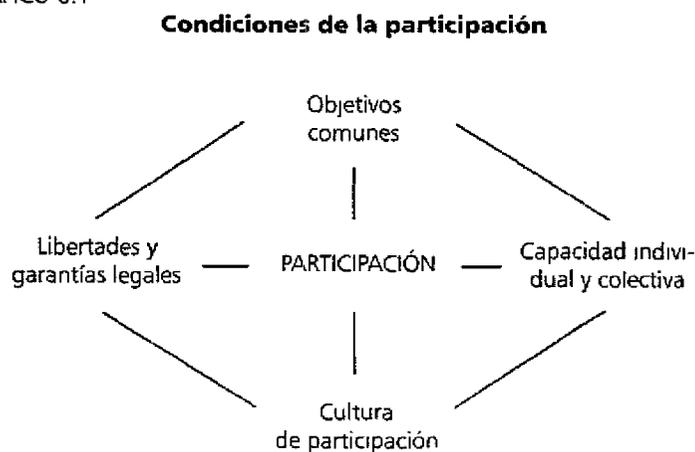
La conjunción de estos factores es lo que hace posible la formación de una cultura de la participación. Esta se basa, en el ámbito individual, en la afirmación y desarrollo de un conjunto de valores, actitudes, creencias y hábitos que le permitan a cada ciudadano convertirse en un verdadero actor de 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 influyen 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



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 como darle continuidad y solidez a las prácticas de interacción, diálogo y accionar colectivo desplegadas en la emer-

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 degeneró 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 enclaves mineros y bananeros y la llegada de una ola de inmigrantes que el mercado interno El incipiente modelo agroexportador genera un crecimiento económico desigual que limita las oportunidades de los campesinos indígenas y negros

AVANCES

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).

LIMITACIONES

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.

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, a to 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 mermado 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.

Fuente: PNUD, Proyecto INDH, 1999a.

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.

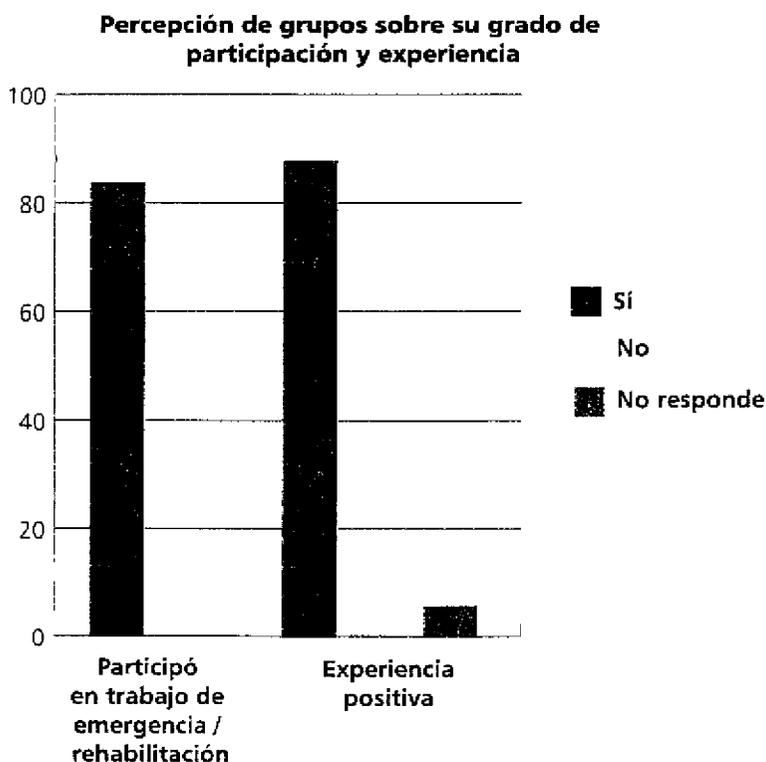
Es importante destacar que la ayuda internacional y la buena organización y manejo de la distribución de alimentos, medicinas y ropa que llevaron a cabo las diversas organizaciones locales y externas, hizo que las personas afectadas tuvieran la certeza de que su umbral mínimo de necesidades inmediatas 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



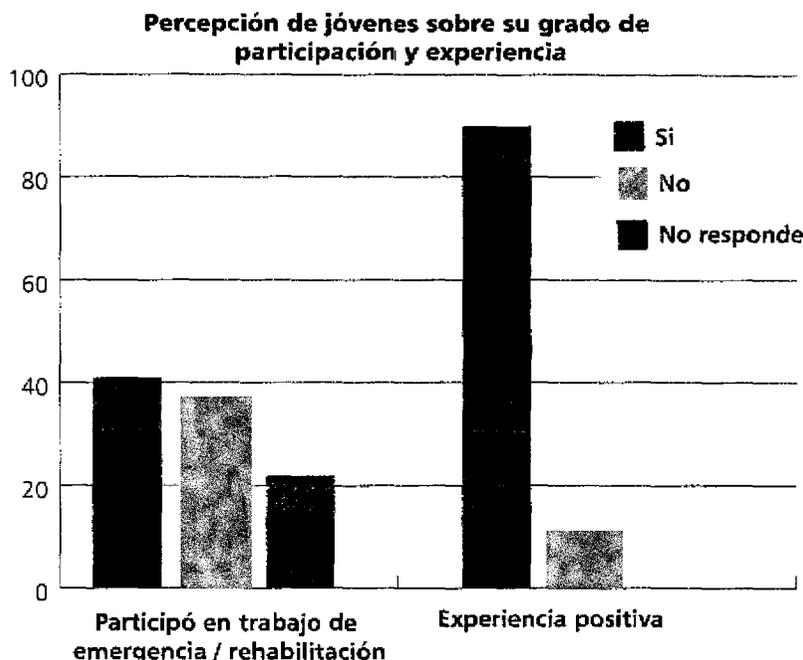
Fuente: PNUD/Proyecto INDH. Estudio de campo

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.

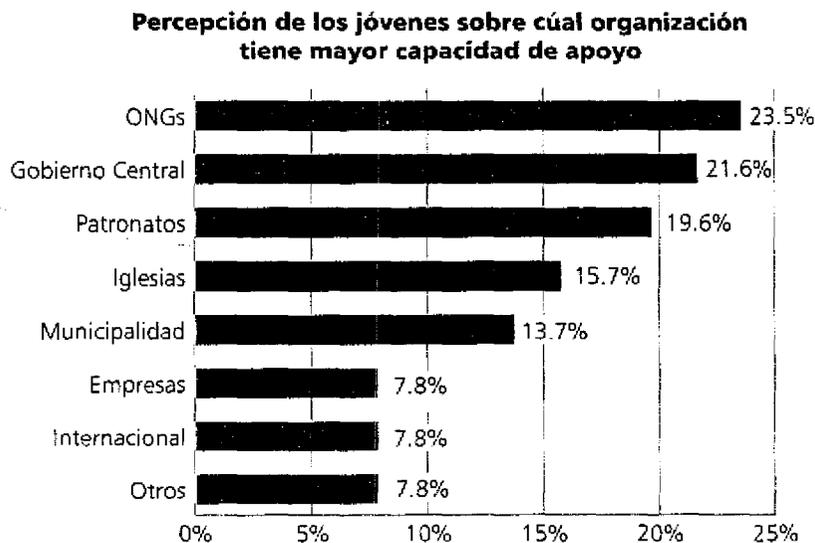
En el 60% de los municipios estudiados los entrevistados manifestaron no tener confianza plena en quienes deben administrar recursos dedicados al desarrollo social, especialmente en las zonas urbanas (PNUD/Proyecto INDH, 1999). Se constata también una excesiva centralización, control y protagonismo por 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 capita 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).

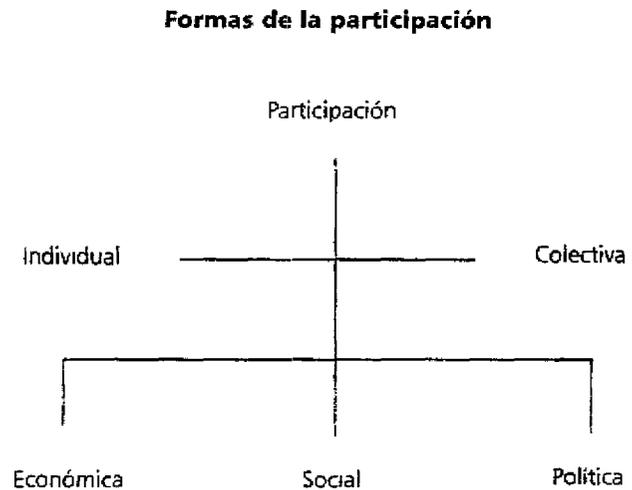
Los ajustes estructurales mencionados han reducido la participación de la gente, sobre todo de las clases medias y populares, en las actividades económicas del sector formal. Además, ha aumentado el desempleo y sobre todo el subempleo. Se han congelado los salarios y han aumentado los precios de los 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 camaroneras 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.

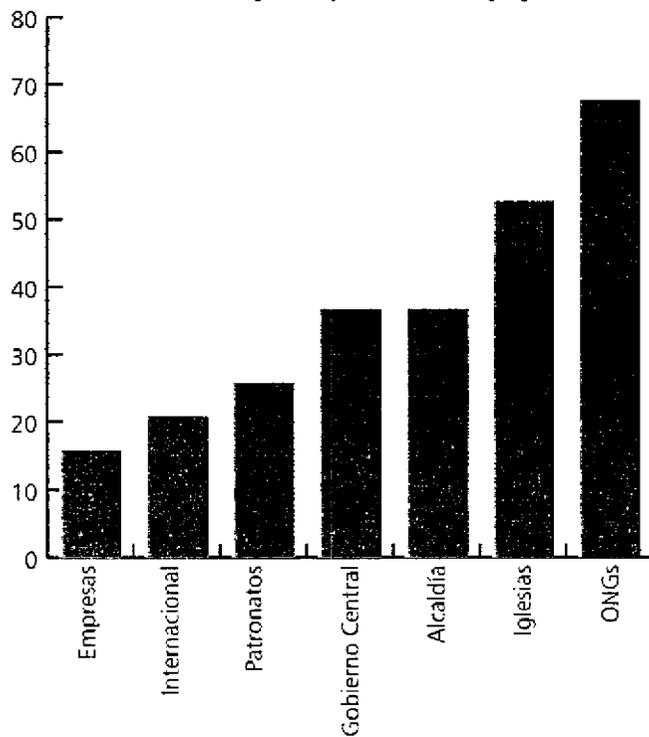
Ahora bien, el aspecto fundamental en la transición social que actualmente vive el país es el de la participación ciudadana. En consonancia con el cambio de condiciones en el ámbito internacional y regional y como parte fundamental del proceso de democratización en marcha, las organizaciones tradicionales 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-