

**La sociedad civil**

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

### *La participación política*

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

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

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

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

### La globalización

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

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

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

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

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

1998; Salomón, L. 1998)

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

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

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

Ante los nuevos retos y desafíos y la pérdida de su legitimidad, el Estado hondureño, al igual que los demás estados de la región (Amaro, N. 1994; Caldera, H. 1996; Urcuyo, C. 1997), ha debido implementar, en la última década, un programa de modernización que ha tenido, como objetivos principales, democratizar la administración del aparato estatal, mejorar su eficiencia y gestión, y aumentar su efectividad<sup>7</sup>.

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

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

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

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

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

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

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

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

## RECUADRO 6.7

### Descentralización

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

ha podido cumplir, lo que ha dejado a las municipalidades sin recursos para realizar sus proyectos. En las entrevistas de campo realizadas a los alcaldes, esta fue la queja más común<sup>8</sup>. Otra posible fuente de ingreso son las tasas de diversos impuestos locales que las alcaldías perciben directamente, pero éstas sólo son significativas en los pocos municipios de importancia del país.

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

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

#### RECUADRO 6.8

##### Situación de los municipios, década de los 90

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

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

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

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

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

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

### **Hacia una cultura de participación en Honduras**

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

### **Perspectivas y desafíos**

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

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

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

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

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

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

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

CUADRO 6.1

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

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

\*Municipios que no tienen un plan de desarrollo municipal  
Fuente: PNUD/Proyecto INDH, 1999

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

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

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

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

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

#### RECUADRO 6.9

##### **Fomentando la participación**

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

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

Fuente. ONU, 1996.

## NOTAS

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

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

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

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

5 Salomón, L. et al. explican que en esta situación coinciden varios elementos «como la crisis de credibilidad de algunas organizaciones y de sus dirigentes, la cual se origina, por un lado, en las acusaciones de corrupción y manejo fraudulento de los recursos económicos de las organizaciones, y en el compromiso de algunos dirigentes con el oficialismo y con los partidos políticos tradicionales...; por otro lado, influye también el anquilosamiento de los dirigentes y del discurso por lo que lucen desfados y sin capacidad, beligerancia y entusiasmo de otros tiempos» (1996: 190-91). El gran reto que se le plantea a estos actores en materia de participación «es prepararse para ser dinámicos y realistas en la formulación de propuestas, más activos y sagaces en el arte de la negociación y el cabildeo, y más decididos a incidir en la formulación institucional de políticas, a nivel nacional y local.» (197). Pero sobre todo, deben dejar de preocuparse solamente por reivindicaciones de tipo económico para sus agremiados.

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

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

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

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

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

