

Castro Suárez, Roque. **Siete obstáculos para la participación ciudadana. El municipio de Yoro-Honduras.** Informe final del concurso: Democracia, derechos sociales y equidad; y Estado, política y conflictos sociales. Programa Regional de Becas CLACSO. 2000.

Disponible en la World Wide Web:

<http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/becas/1999/castro.pdf>

**Como citar este documento**



**BIBLIOTECA VIRTUAL DE CIENCIAS SOCIALES DE AMERICA LATINA Y EL CARIBE, DE LA RED DE CENTROS MIEMBROS DE CLACSO**

<http://www.clacso.org.ar/biblioteca>

## **SIETE OBSTACULOS PARA LA PARTICIPACION CIUDADANA. EL MUNICIPIO DE YORO-HONDURAS.**

**Por Roque Castro Suárez\***

En este artículo se analizan los cabildos abiertos y las elecciones municipales como las dos experiencias fundamentales que tienen vida en el municipio como formas de participación ciudadana en el marco de la reforma del Estado y la aprobación de la nueva Ley de municipalidades a partir de 1990. El análisis se centra en la identificación de los principales obstáculos para la participación ciudadana y están propuestos como ejes analíticos que cruzan otros problemas. Es importante destacar que Honduras es un país con un sistema unitario en la estructura estatal y que el municipio de Yoro, cuya población se concentra en su mayoría en el área rural, comparte características con más del 50% de los municipios en Honduras.

### **A. LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA: UNA APROXIMACION CONCEPTUAL**

Con los procesos de transición primero y la necesidad de una “consolidación” de la democracia después, el tema de la participación se ha ido incorporando al discurso político y está cada vez más presente en la agenda pública de los países de la región.

De forma más específica, la “crisis” de la democracia representativa (sus formas históricas) en una suerte de pérdida de legitimidad, ha hecho necesario el discurso sobre la participación, ello ha coincidido y se ha complementado con las exigencias de un nuevo modelo económico que en términos de mayor eficiencia económica promueve una sociedad civil más participativa. Frente a la crisis de la democracia representativa la participación aparece como un complemento<sup>1</sup> y no como su sustitución. Y frente a la crisis fiscal generada por los Estados interventores, corruptos y excluyentes, la participación aparece como una alternativa para compartir los costos de la gestión pública y como un método que tiene ventajas comparativas.

\* Licenciado en sociología por la Universidad Nacional Autónoma de Honduras. Maestría en Ciencias Sociales FLACSO sede de México.

De alguna forma también la exclusión que han generado los Estados burocrático-autoritarios y como respuesta de algunos sectores de la sociedad frente a esa situación, les ha llevado a buscar formas particulares de organización y de participación para paliar las diversas crisis que padecen. Pero, además, la creciente diferenciación social y la desestructuración de las formas tradicionales de la acción colectiva, con la emergencia de otros actores, ha crecido en la sociedad civil la demanda (cada vez más diferenciadas) de participación, como una forma de control social de la democracia representativa y como la exigencia de derechos de ciudadanía.

En fin, este contexto da cuenta por un lado de lo insuficiente que es la representación para darle contenidos a la democracia, que la representación total y perfecta es imposible y, por el otro lado, a partir de esta constatación, que la participación es un elemento central de la democracia y que en el complemento de ambas está uno de sus principales secretos.

La participación como ese “tomar parte” y “compartir” con otros lo que la define como una relación social, tiene diversas expresiones. En este sentido se distingue la participación social, de la participación comunitaria, la participación política y la participación ciudadana. La primera se refiere a la capacidad de los individuos para organizarse y perseguir objetivos comunes, con relaciones con otras instituciones sociales; la segunda pertenece al ámbito no estatal donde los individuos se organizan para el logro de determinados servicios sociales, aquellos vinculados a su vida más inmediata; la tercera se refiere al ejercicio del sufragio y la cuarta tiene que ver con la intervención de los individuos (organizados o no) en las actividades o la esfera pública para defender sus intereses sociales, con relación más directa con el Estado.<sup>2</sup> Sin embargo, hay que señalar que los límites entre las distintas formas de participación, en unas más que en otras, no siempre son claros.

Una distinción parecida a la anterior es la que realiza Jordi Borja entre participación política y participación popular. Por la primera entiende aquella que se realiza por medio de la actividad política-partidista y de elecciones. La segunda, en cambio, la entiende como la intervención de los vecinos o usuarios, en tanto que ciudadanos afectados o interesados, respecto a la administración pública, sobre todo local, con relación al ejercicio concreto de su competencia. En este tipo de participación la motivación es más explícitamente social y no política e ideológica y se ejerce de manera directa y no por delegación.<sup>3</sup>

Tan importante como identificar los distintos ámbitos y espacios es definir los niveles (alcances) y significados de la participación. La UNESCO, por ejemplo, distingue los niveles de participación como asistencia a reuniones o recepción de informaciones, de la participación como consulta por medio de la cual se expresan opiniones pero sin tener poder de decisión y la participación como ejercicio de poder.<sup>4</sup>

Para G. Sartori (1997) participar es tomar parte personalmente, como un tomar parte activo que realmente sea mío, decidido y buscado libremente por mi. Para este autor participar no es formar parte inerte ni estar obligado a participar. Por eso participar es ponerse en movimiento por si mismo y no ser puesto en movimiento por otros. Esta concepción de Sartori es importante porque por un lado introduce uno de los valores y condiciones de la participación como es la libertad y la autonomía de y para participar, y, por el otro, porque pone en alerta la necesidad de distinguir movilización (generalmente impuesta desde arriba) de lo que es la participación.

Siguiendo esta línea de argumentación pero complejizando más el panorama de la participación, M. Merino (1995) señala que “Hay un difícil equilibrio, pues, entre las razones que animan a la gente a participar y sus posibilidades reales de participar. Pero también entre el ambiente que les rodea y su voluntad de intervenir de manera activa en ciertos asuntos públicos...aunque el entorno político sea el más estimulante posible, y aunque haya un propósito compartido por la gran mayoría de la sociedad en un momento preciso, habrá siempre quienes encuentren razones más poderosas para abstenerse que para participar”.<sup>5</sup> De ahí como el mismo autor lo indica, uno de los dilemas de la participación es que no todos quieren participar aunque puedan, y no todos pueden participar aunque quieran y en muchos casos no quieren participar porque no pueden.

Un aporte complementario es el que hace T.H. Marshall en “Ciudadanía y clase social”<sup>6</sup> incorporando las distintas dimensiones que comprende la ciudadanía. Así se refiere a los derechos civiles, a los derechos políticos y a los derechos sociales que tuvieron lugar en Inglaterra en los siglos XVIII, XIX y XX respectivamente.

La importancia del enfoque de Marshall para este estudio, entre otras cosas, es que en lugar de presentar la ciudadanía como un ámbito distinto de la participación, ve por el contrario que la ciudadanía se expresa en varias dimensiones en términos de derechos como los ya señalados. En este sentido el esquema de Marshall es útil porque interesa conocer en el ámbito local la relación que hay entre la dimensión social y la dimensión política y la forma como se manifiestan ambas dimensiones en el espacio local.

Si embargo, las formulaciones de Marshall corresponden a una realidad, la europea, donde el Estado de bienestar funcionó en buena medida. Muy distinto es lo que ha sucedido en América Latina y en Honduras principalmente, donde las formas del Estado de bienestar han sido más bien precarias. En América Latina, aunque los derechos han estado institucionalizados al ser contemplados en las constituciones y leyes fundamentales, en la práctica, sobre todo los derechos sociales, sólo parcialmente han formado parte de los derechos ciudadanos para buena parte de la población.

La participación por otro lado ha tenido en América Latina una institucionalización muy limitada y/o prácticamente en muchos países se ha limitado a la estricta

participación en los procesos electorales. Alicia Ziccardi (1998 y 1999) ha señalado que en la región, la limitada institucionalización de la participación o su subordinación a las formas de representación corporativa ha dado lugar a un excesivo burocratismo y un alto grado de discrecionalidad en la toma de decisiones, lo que a su vez son indicadores de una calidad muy limitada de la democracia. A esta realidad le ha correspondido una ciudadanía muy “segmentada” que ha implicado formas diferenciadas de acceder (los que han podido acceder) a los bienes y servicios ofrecidos por el Estado.<sup>7</sup>

La misma autora ha señalado que estas formas de participación llevaron a que la relación entre organizaciones y las instituciones estatales fueran, durante varios años, de conflicto. Esto sólo cambió con el nuevo contexto de democratización que se abrió a nuevos valores y hacia la búsqueda de salidas consensuadas.<sup>8</sup>

En este contexto se abren nuevos espacios privilegiados para la participación como el ámbito local donde según la perspectiva de A. Tocqueville, la democracia tiene lugar en las territorialidades más pequeñas. Desde lo local se busca una relación más estrecha entre las autonomías locales, las libertades individuales y la capacidad de cambio de una sociedad.

La participación que está teniendo lugar en el nuevo contexto económico y político en América Latina, ha planteado la tensión entre dos tendencias donde una lógica administrativa subordina la posibilidad de conformar una cultura de participación democrática. En este sentido, siguiendo una lógica de profundización de la democracia, se plantea que es necesario tener en cuenta dos dimensiones de la participación: a) como forma de **fortalecer a la sociedad civil** y b) como medio de **socialización de la política**. En la primera se pretende una redistribución del poder a favor de los sujetos que históricamente han estado excluidos de su control y la autonomía de las organizaciones. En la segunda hay un criterio de eficiencia y legitimidad de la administración pública, como nueva forma de relación entre el Estado y la sociedad, para evitar los particularismos, tanto desde el Estado (corporativo) como de la sociedad civil.<sup>9</sup> Es de destacar, que no son formas necesariamente contradictorias y que pueden ser complementarias. Sin embargo, la prevalencia de una sobre otra genera problemas y ambigüedades para la profundización de la democracia en el Estado y en la sociedad misma.

Otra distinción importante y que ahonda en la problematización de la participación es el aporte que realiza Miguel A. Reyes (1999). En primer lugar las formas de dominación que define las relaciones entre el Estado y sectores de la sociedad en nuestros países, establece un tipo de participación subordinada para apoyar programas públicos. En segundo lugar, en ciertas condiciones, aparece un tipo de participación excepcional de la primera que es la participación popular. Esta segunda se da cuando están presentes algunos elementos como: a) la participación se origina en la propia voluntad de los grupos populares independientemente de la voluntad del Estado b) si se origina en el Estado su objetivo es fortalecer la organización y el poder de los grupos participantes

c) cuando se producen negociaciones reales o confrontaciones entre participantes y el aparato de Estado d) cuando como resultado de las negociaciones y confrontaciones se remueven obstáculos político-institucionales y los participantes acceden a mayores niveles de influencia o se le transfieren formas de control de la política y e) cuando en el proceso los participantes adquieren mayor control sobre recursos administrativos o sobre decisiones claves o de las instituciones. Así mismo el autor establece que por apatía, por propia voluntad o por coerción se puede dar un proceso de participación.<sup>10</sup>

Una cuestión importante es que la participación tiene como marco y está limitada por “tipos y “medios” de control. En los Estados (como Honduras) donde prevalecen los rasgos patrimoniales, los medios prebendalistas, muchas veces arbitrarios y coercitivos, limitan la participación ciudadana, adquiriendo ésta (en su versión subordinada) formas patrono-clientelares y en el caso de la participación popular su tendencia es hacia el conflicto. Es más, dadas las condiciones de carencia de buena parte de los participantes los medios de control tienden a ser más efectivos. Sin embargo, los mecanismos de control son limitados, lo que deja márgenes para formas alternativas de participación. En definitiva lo que define el ‘carácter’ de la participación tiene que ver con la capacidad y los recursos de los propios participantes para incidir en dichos procesos.<sup>11</sup>

El concepto de participación que aquí se sigue implica las dos dimensiones de ciudadanía (derechos sociales y políticos) que plantea Marshall, y a partir de ellos la incidencia y capacidad de control social de la población (organizada o no) sobre la gestión pública y sobre los ámbitos laborales y del trabajo. Implica también capacidad de incidencia y representación de intereses en los distintos niveles de la jerarquía estatal. En este sentido para Jordi Borja la participación cumple dos funciones fundamentales: por un lado es una crítica al particularismo que caracteriza a las instituciones públicas y a los partidos políticos, y por el otro lado, es expresión y defensa de los intereses particulares legítimos de los distintos grupos sociales.<sup>12</sup> La participación es clave para operar el desarrollo local y para contribuir a una alternativa popular para enfrentar la pobreza. Los procesos de participación además, necesitan asumir las diferencias sociales, étnicas, de género y las generacionales.

La participación plena y real implica compartir el poder, pero como este nunca ha sido un obsequio de quienes lo poseen, se necesita capacidad organizativa para conquistarlo, pero es precisamente lo que les falta a los que históricamente han estado excluidos y la participación se justifica en función de éstas condiciones últimas.<sup>13</sup>

Muy relacionado al tema del poder está la doble función que deben cumplir los partidos: Por un lado los partidos tienen la función de representar al pueblo, y por el otro tener la capacidad de gobernar ofreciendo un gobierno eficaz. Esta doble función genera tensiones en los partidos políticos. En democracias con modelos de participación, ésta tiene consecuencias para los partidos. Uno de los efectos es que afecta su status representativo. También afecta su legitimación que obtiene

de su capacidad de representar y en el caso más extremo los partidos parecen ya no ser indispensables.<sup>14</sup>

En Honduras esto se relaciona con las formas patrimoniales de la política y la escasa tradición de participación democrática que ha existido a lo largo de la historia del país. Tanto las élites como los partidos tradicionales tienen miedo de generar procesos de participación que puedan afectar su poder. Como dice Ernesto Paz, politólogo y ex-canciller de la república, *“Hay alguna gente que tiene mucho temor, le tiene miedo a la participación ciudadana y ellos hablan (algunos dirigentes y algunas autoridades) a nombre de la gente y deciden a nombre de la gente, pero no le dan participación a la gente, eso es un problema que habrá que superar poco a poco mediante la presión de los organismos de la sociedad civil”*.<sup>15</sup> Estos son factores que favorecen al centralismo también presente en el municipio.

## **B. EL SISTEMA POLITICO-ADMINISTRATIVO, CULTURA POLITICA Y SOCIEDAD CIVIL: SIETE OBSTACULOS PARA LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA A NIVEL LOCAL.**

### **1. LAS ELECCIONES MUNICIPALES Y LA BAJA COMPETITIVIDAD POLITICA DE UN SISTEMA BIPARTIDISTA.**

La participación en las elecciones para cargos públicos (para presidente, diputados y autoridades municipales) es una de las principales formas de participación de la población a nivel local y fundamentalmente las más arraigada en ese ámbito. Sin embargo, el hecho de que las elecciones para autoridades municipales hayan estado subordinadas a las elecciones presidenciales sin voto en papeletas separadas, ha afectado una mayor valoración de la competencia política local y no ha sido una escuela para la democracia local y nacional.

Las elecciones locales no han tenido la mejor valoración cultural por el marcado centralismo de la política y por la escasa confianza en una gestión alejada de las pretensiones de un buen gobierno. En este sentido en el caso de Honduras (fundamentalmente para los sectores más pobres) se puede hablar de **una doble delegación**<sup>16</sup>, por un lado los líderes una vez elegidos se apartan de los ciudadanos y gobiernan por encima de ellos y muchas veces en contra de ellos, los líderes prometen pero una vez en el gobierno no se ven obligados a cumplir en lo mínimo aquello que han prometido. Por otro lado, y como resultado de lo anterior, la población (buena parte de ella), siguiendo la tradición partidaria, vota por los partidos pero sabiendo por experiencia que casi no puede esperar nada de ellos.

El centralismo político ha potenciado y reproducido la figura presidencial en los municipios lo que no se ha traducido en auténticos liderazgos políticos y ha minado mucho más el papel legislativo que no genera contrapesos en las corporaciones municipales. Consecuentemente estos roles se han visto fortalecidos por que se ha formado una cultura política en la población de estos espacios territoriales y políticos que ve como interlocutores válidos a la figura del

alcalde en detrimento de la función y el papel que pueden cumplir los regidores.<sup>17</sup>

La misma Ley de municipalidades en Honduras otorga a la figura del presidente municipal (alcalde) la facultad de sancionar los acuerdos, ordenanzas y resoluciones emitidas por la Corporación Municipal para que se conviertan en normas de carácter obligatorio para la población. El alcalde preside la agenda y en buena medida define los temas que deben ser tratados. Con ello las decisiones se ven afectadas por el presidencialismo local y deja sin autonomía y protagonismo a la función legislativa. La Ley no favorece claramente la función de control de los regidores sobre la gestión del alcalde.

El peso que tiene el presidencialismo afecta la pluralidad en el sentido que el partido ganador tiene la mayoría y en caso de un empate la Ley de municipalidades (art.12 del Reglamento) otorga voto doble o de calidad al alcalde municipal. El alcalde tiene también la facultad de nombrar o remover a los empleados municipales. Las decisiones se toman por simple mayoría y no existe la noción de mayoría calificada, otorgada únicamente a la figura del alcalde.

La baja representatividad de la población en una relación de 7090 habitantes por cada representante en el gobierno local más el control bipartidista y sobre todo del partido ganador, hace que el sistema de representación no sea proporcional al conjunto de intereses de la sociedad local, por lo tanto hace necesario que la representación vaya más allá de lo que propone el sistema partidista y se abra a los distintos actores locales.<sup>18</sup>

#### **a). LAS REFORMAS ELECTORALES Y LA COMPETENCIA POLITICA.**

Las reformas electorales (elecciones en papeletas separadas y el voto domiciliario) sólo llegaron a tener aplicación real a partir de las elecciones de 1997. Hasta esa fecha, como ya se ha señalado, los alcaldes se elegían a la sobra del candidato presidencial. A pesar de que la reformas no han obedecido a demandas ciudadanas, sino que básicamente han sido el resultado de arreglos políticos entre los partidos tradicionales, el impacto y las expectativas que generan, sobre todo para la competencia política en los ámbitos locales, tiene su importancia.

Históricamente la competencia política en los municipios ha correspondido a la disputa entre los dos partidos tradicionales. Los partidos considerados pequeños (Democracia Cristiana y el Partido Innovación y Unidad-PINU) no han representado una fuerza política importante en este ámbito. De oposición limitada por sus características organizativas y sus escasos recursos, en medio de una cultura política de marcados rasgos tradicionales, estos partidos han legitimado el bipartidismo.

Tendencialmente la competencia política en el espacio municipal abre expectativas a partir de las elecciones de 1997 con la participación de el Partido

Unificación Democrática, que junto con los otros partidos pequeños se ven beneficiados con las reformas. Como resultado de las elecciones de 1997 juntos estos partidos obtuvieron el 4.3% de los votos (90000 votos). Sin embargo, el partido Unificación Democrática ganó las elecciones municipales en el municipio de la Paz; el partido Demócrata Cristiano obtuvo 35 puestos para regidores municipales; el PINU obtuvo 21 y el partido Unificación Democrática también 21.<sup>19</sup>

Estos datos pero también la secuencia de resultados de las últimas elecciones en varios municipios del país ha llevado a plantear a algunos autores la posibilidad de un quiebre del bipartidismo. Ricardo Falla plantea que hay cuatro clases de municipios donde parece romperse el esquema bipartidista. La primera es donde ha ganado un partido pequeño como en la Paz; la segunda es donde el partido pequeño se ha convertido en segunda fuerza electoral (municipio de Nueva Armenia de Francisco Morazán y San Juan de la Paz; la tercera es donde un partido pequeño ha sumado solo más del 10% de los votos (24 municipios del país donde los partidos tienen participación con regidores) y la cuarta es donde los partidos pequeños juntos superan el 10% de los votos (14 municipios). Todos estos fenómenos son nuevos, no se dieron en las elecciones de 1993.<sup>20</sup> Yoro, municipio en estudio, sigue perteneciendo al esquema bipartidista.

Sin embargo, el hecho de que los partidos tradicionales sigan controlando la mayoría de alcaldías del país (en un país donde el presidencialismo tanto local como nacional tiene una fuerza de control), hace pensar que todavía se está lejos de romper con el bipartidismo. Pero, ¿qué significa romper con el bipartidismo?. ¿significa pasar de la alternancia tradicional a una real alternativa política democrática?. En principio la ruptura del bipartidismo es saludable para el sistema político que abre la competencia política y puede exigir más a los partidos en el ejercicio administrativo y también su participación en las contiendas electorales. Pero, ¿cómo hacer para superar los vicios antidemocráticos, que al igual que los partidos tradicionales viven los partidos pequeños?.

Los resultados de las elecciones de 1997 mostraron el predominio del bipartidismo con el control de 296 alcaldías contra una de los partidos pequeños. Esta última aunque corresponde al Partido Unificación Democrática no significa necesariamente un proyecto del partido ni que los electores hayan votado por el partido, porque se trata de un alcalde que por problemas internos desistió del partido liberal. Pese a todo, es una buena oportunidad para la oposición para proponer formas alternativas de gobierno.

Los partidos tradicionales debido a este predominio buscan siempre utilizar los recursos del Estado para la reelección de algunos y/o para mantener al partido en el poder. Es probable que buena parte de los fondos externos que han ingresado al país para financiar la reconstrucción después de la tragedia del huracán Mitch, sirva para rearmar clientelas políticas y ayude a mantener una imagen que sea favorable al partido en el gobierno tanto a nivel nacional como local.

La imagen que puedan formar y el trabajo que puedan hacer los partidos

pequeños con los espacios ganados, aún en contextos de limitadas posibilidades, es importante para que vaya perdiendo fuerza el bipartidismo. Algunos líderes sin embargo, ven con pesimismo el panorama de los partidos pequeños y hasta dudan del compromiso de los dirigentes políticos de esos partidos en cargos de elección popular.

La escasa experiencia deliberativa del Congreso Nacional, la mayoría de las veces subordinado al poder ejecutivo y donde los intereses patrimoniales y clientelares de los diputados orientan sus funciones, es una mala escuela para sus equivalentes locales, es decir, para las corporaciones municipales. Por otro lado, la limitada o inexistente experiencia administrativa y de gobierno ya no sólo nacional sino también en los gobiernos locales de la oposición, aumenta las dificultades deliberativas en las corporaciones municipales y frena las posibilidades de construcción de oposiciones alternativas a las políticas bipartidistas.

El centralismo que caracteriza al sistema político del país, bajo el control de un presidencialismo de raigambre histórica que se extiende a los ámbitos locales, es también un obstáculo a la competencia política y a las posibilidades de construcción de alternativas políticas para los partidos pequeños en los municipios. Las decisiones sobre los principales recursos (presupuesto por ejemplo) se toman en la capital. Y los diputados son elegidos por sistema de listas cuyas designaciones son el resultado de decisiones en los principales centros del país. La población vota pero no los elige. Los partidos siguen siendo estructuras en función exclusiva de organizar elecciones con sede en los centros urbanos más importantes y por tanto desvinculados de las zonas rurales.

Sin embargo, un factor que juega a favor de la política local es que la mayor cercanía que hay entre las autoridades y la población (sobre todo en los municipios más pequeños) matiza y recrea mucho más estas relaciones, más allá de los funcionamientos políticos del bipartidismo.

En el caso específico del municipio de Yoro la competencia política sigue limitada a los partidos tradicionales y sin que los partidos pequeños constituyan una fuerza política importante. Desde la “instauración” de los procesos democráticos en el país en 1980, se han alternado en el poder político local el Partido Liberal y el Partido Nacional. El primero ganó las elecciones de 1981, 1985 y 1993. El segundo sólo lo consiguió en dos ocasiones, 1989 y 1997.

Como resultado de las elecciones de 1997 se conformó en el municipio una corporación que preside el Partido Nacional que ganó las elecciones como gobierno de oposición, pues el Partido Liberal ganó las elecciones a nivel nacional. El cuerpo de regidores quedó conformado por cinco regidores del Partido Liberal y cinco del Partido Nacional como ganador.

Todos los líderes, autoridades municipales y ciudadanos entrevistados en el municipio valoran positivamente las reformas electorales, aún cuando siguen

votando y aferrados a los partidos tradicionales. Incluso algunas de las autoridades municipales consideran que deben incluirse reformas para que las elecciones (para presidente, alcalde y diputados) se practiquen en tiempos separados.

Las reformas electorales mencionadas no son sin embargo las únicas medidas para mejorar la competencia política. Hace falta, entre otras, fortalecer la democracia interna de los partidos, asunto que comparten tanto las autoridades municipales como especialistas en el tema.

La Ley electoral establece que los alcaldes se eligen bajo el principio de mayoría simple, de manera que se declara electo como alcalde el primer ciudadano que aparezca en la lista de candidatos que haya obtenido mayor número de votos. Los regidores municipales se eligen por la fórmula de cociente municipal y residuo mayor. Aunque la Ley no es clara al respecto, se entiende que en los municipios se pueden formar candidaturas independientes. Así mismo se permite la reelección.

Según la Ley electoral la conformación del gobierno local pretende asegurar pluralidad y proporcionalidad y con las candidaturas independientes promover una mayor competencia política. Sin embargo, esta normativa favorece en la práctica a los partidos que tiene capacidad real para competir en base a su capacidad económica en un país donde no existen condiciones de igualdad (en términos de financiamiento) para la competencia política. Los partidos que entran en competencia son influenciados por intereses particulares de las élites aportantes, lo que les lleva a comportamientos patrimoniales y clientelares.

La Ley electoral tiene un marcado énfasis centralista y favorece el esquema bipartidista. Respecto al financiamiento de las campañas electorales el gobierno de la república únicamente otorga una partida de acuerdo a los votos obtenidos por cada partido (art.33). Al ser los partidos tradicionales los que obtienen la mayoría de los votos, se perpetúa el círculo vicioso afectando con ello una mayor competencia política. La misma Ley es muy ambigua respecto a las contribuciones privadas y los mecanismos de control del Tribunal Nacional son poco efectivos una vez que logran realizarse. Por otro lado y de forma arbitraria los partidos deducen de los sueldos y salarios de los empleados públicos un porcentaje para su financiamiento.

El espíritu centralista que prevalece en la Ley electoral, pese a los importantes avances en la materia, se observa en la ausencia de una legislación local y departamental que disponga y exija la elección de diputados en papeletas separadas y se haga más efectivo el principio de representación proporcional y a su vez se puedan diversificar los mecanismos de elección de las autoridades locales. La elección del alcalde en tiempos separados a las elecciones del presidente y diputados, la presentación de candidaturas independientes y la práctica de elecciones internas en todos los niveles en el ámbito municipal, sin desconocer sus inconvenientes, es vital para fortalecer la democracia local. De lo

que se trata es de dar mayor protagonismo a la vida política local , porque los municipios no sólo son espacios territoriales y administrativos, sino también entidades políticas.<sup>21</sup>

Los partidos políticos en Honduras se pueden definir conceptualmente como 'integracionales' lo que afecta los procesos de representación y generan a la vez una baja formación de la conciencia político –organizativa de la población respecto al partido. Este carácter de los partidos se expresa al reducir la participación de los electores a las contiendas electorales que se convierten en la exclusiva expresión de la representatividad.<sup>22</sup>

La débil formación de la conciencia política-organizativa de los electores en relación al partido o lo poco que éstos influyen en aquella, se puede explicar en parte por la ausencia de ideología en los partidos que si estuvo en la base de su formación, pero que no pudo ser transmitida entre generaciones, por el carácter elitista de los mismos en un contexto que facilitaba un pragmatismo funcional. El debate actual en América Latina en torno a la desideologización de los partidos no tiene fuerza en el caso de Honduras porque los partidos tradicionales no forjaron (o no se interesaron en ello frente a un contexto que no lo exigía) una tradición ideológica.

El personalismo que caracteriza a los liderazgos políticos es una tendencia que paradójicamente se refuerza en las elecciones primarias de los partidos. La dificultad de los partidos a 'desoligarquizarse' fomenta las prácticas clientelares y la corrupción misma. Todo ello dificulta que los partidos representen intereses de las mayorías pobres y que en general los distintos intereses sociales puedan ser representados por los partidos. Por eso los partidos se parecen más a 'clubes electorales' orientados por una figura que los usa como 'trampolín electoral'.<sup>23</sup> Privilegian el 'control político' en vez del diálogo abierto y serio en sus relaciones internas y mucho más en sus relaciones con las organizaciones y los sectores menos privilegiados de la sociedad.

Las relaciones que se establecen entre partido y electores se restringen a las movilizaciones para elecciones lo que es legítimo pero insuficiente. Los niveles organizativos son bajos aunque a veces suficientes en tanto son exclusivamente orientados a ganar elecciones. La necesidad de legitimidad de los partidos crea coyunturas favorables para la población en tiempos de campañas electorales o cuando hay propósitos claros de reelección, pero que por su carácter instrumental son difíciles de sostener en el tiempo.<sup>24</sup>

Un elemento que ha complejizado las relaciones entre partidos y electores es el papel que juegan los medios de comunicación (radio y televisión fundamentalmente) en las funciones de "movilización y socialización" en los partidos.<sup>25</sup> En Honduras la radio con mayor audiencia en las zonas rurales y algunos sectores pobres de las ciudades y la televisión con audiencia en los sectores medios y altos de los centros urbanos afectan éstas funciones sin llegar a sustituirlas o hacerlas suficientes.

Los procesos de desestructuración de la sociedad a partir de su creciente diversificación social con “nuevos y viejos” actores y organizaciones que no son “representables” ya sea por ausencia de propuestas los más incluyentes posibles o porque no logran articular la diversidad de intereses sociales, dificulta la relación de los partidos con los electores.

En las relaciones entre representante elegido y partido prevalece una mezcla de lealtad al partido y los intereses de las facciones o de líderes que subordinan al primero. La figura presidencial cumple un rol importante para conciliar lealtad partidaria e intereses de facciones o de líderes.

Sin desconocer el papel que han jugado los partidos en la construcción de la estabilidad política, que aunque a la larga han perpetuado formas de exclusión de acceso al poder; su papel en restaurar el control civil sobre el poder militar y el interés en crear algunas condiciones institucionales para ampliar los procesos de democratización, los partidos siguen anclados en los intereses elitarios que los conforman, en su visión pragmática, faccional y personalista en las formas de hacer política, desvinculados de los “intereses” de las mayorías excluidas. Esta problemática de los partidos tiene grandes efectos en la conformación de los gobiernos y en la construcción de las políticas estatales, haciendo perder credibilidad tanto a unos como a otros, pero con efectos también en la población en la estructuración de la cultura política. La debilidad institucional en el Estado y los partidos que estos procesos generan, es un gran obstáculo para la participación ciudadana en tanto frena las motivaciones a participar. Sin embargo es precisamente esta realidad, aunque no sólo por ella, la que hace urgente y necesaria la participación ciudadana.

El bajo perfil de la ciudadanía en términos de cultura política asociado a las condiciones de pobreza de la mayoría de la población es un elemento que ha contribuido sustancialmente a evitar una pérdida de legitimidad de los partidos tradicionales y a reproducir ese esquema de exclusión.

#### **b). LA REFORMA ELECTORAL Y LOS LÍDERES COMUNITARIOS.**

Los líderes de las comunidades (principalmente de los patronatos) juegan un papel importante no sólo en el desarrollo de sus comunidades, sino también son un contrapeso y un soporte importante para el desarrollo de la gestión pública. Son también articuladores de votos para los partidos en tiempos de elecciones.

Antonio Gramsci sostenía respecto a los líderes que: “La intuición política no se expresa en el artista sino que en el jefe y se debe entender por intuición no el conocimiento de lo individual sino la rapidez para vincular hechos aparentemente extraños entre sí y para concebir los medios adecuados al objetivo de encontrar los intereses en juego y suscitar las pasiones de los hombres orientando a éstos hacia una acción determinada”.<sup>26</sup>

Desde la perspectiva de Gramsci se puede sostener que los liderazgos cumplen

funciones importantes a partir de la fuerza social de los mismos líderes y de la fuerza social que desencadenan los procesos que ellos dirigen. Estos elementos sin embargo, suponen ciertas condiciones como las cualidades y valores personales de los líderes en relación con las organizaciones o los grupos o comunidades a que pertenecen y también contextos posibilitadores que en algunos casos pueden ser positivos y en otros negativos o una combinación de ambos.

Los liderazgos tienen dos dimensiones importantes. Por un lado una dimensión socio-individual y por el otro lado, otra más estrictamente social. La primera supone elementos como la edad, género, la escolaridad y los años de liderazgo. La segunda se refiere específicamente a la función social que cumplen los líderes a partir de determinadas características. La edad aparece como un indicador, aunque de forma indirecta, de los procesos de “estructuración social” construidos en espacios sociales como la familia, el trabajo y la escuela y también la edad mide el potencial de los liderazgos y su capacidad de reproducción. La escolaridad como el género son indicadores de los niveles de ciudadanía social y política y los años de liderazgo dan cuenta de la experiencia acumulada. La fuerza de los líderes está en lo que hacen y en su potencial articulador para cumplir una función social.<sup>27</sup>

En Yoro, la mayoría de líderes de las organizaciones de patronatos e incluso de las organizaciones campesinas e indígenas se ubican en una combinación de edades que oscilan entre 35 y 60 años lo que da un margen de potencialidad, que se combina con la experiencia de algunos líderes. Sin embargo, sus niveles educativos no superan los niveles primarios y aunque algunos de ellos han accedido a ciertos espacios de capacitación informal, son insuficientes para la configuración de liderazgos visionarios y con características democráticas.

El centralismo del sistema político-administrativo y sus prácticas políticas han tenido efectos negativos sobre la conformación de los liderazgos, y por ello están ausentes en los gobiernos locales y suelen ser escasos en la sociedad civil. Ambos son fundamentales para una adecuada gestión del desarrollo local. Los liderazgos que han surgido han sido el resultado del protagonismo de instituciones como la iglesia católica y organizaciones de la sociedad civil como las organizaciones campesinas o de proyectos en los que la cooperación externa ha jugado un rol importante y en algunos casos por iniciativas de las propias comunidades. En general, éstos liderazgos se caracterizan por ser más defensivos y reivindicativos que propositivos, articulados por problemas de sobrevivencia pero con tendencias desmovilizadoras por los niveles de carencia social y por los propios vicios antidemocráticos en muchos de ellos.

Un factor que genera un fraccionamiento de la demanda en los liderazgos locales y que debilita las posibilidades de articulación de intereses es precisamente el peso del centralismo en las decisiones más importantes. Mientras los líderes locales de las organizaciones campesinas y de las organizaciones indígenas e incluso sindicales plantean sus demandas al gobierno central (por tierras, por

mejoras salariales, dotación de equipo, etc), los patronatos están fundamentalmente vinculados en sus demandas a los gobiernos locales y sólo más recientemente han sido considerados por las inversiones del Fondo Hondureño de Inversión Social (FHIS).

Sin embargo, los patronatos tienen una articulación muy débil con los gobiernos locales en parte por la irrelevante que ha sido la gestión local debido a los escasos recursos económicos pero también paradójicamente por la ausencia de liderazgos en el gobierno. Pero por otro lado también los bajos niveles organizativos y las carencias sociales hacen vulnerable las demandas y las propuestas hacia la gestión local lo que hace que los vínculos relevantes sean vía clientelismo, combinado con un asistencialismo que genera una dependencia y pasividad en los líderes y comunidades.

Si los líderes son importantes en tanto vinculan a las autoridades y la comunidad y a los partidos con la misma comunidad, cuando se dan estos comportamientos clientelares se favorece a los partidos tradicionales y de hecho se afecta a la competencia política. Estas prácticas generan también formas de socialización que impide primero el surgimiento y relevo de nuevos líderes y segundo, cuando estos líderes se dan, son poco favorables a la democracia y en muchos casos a los intereses comunitarios.

En términos de coordinación social y política (con los distintos niveles de gobierno y con los partidos) sin embargo, aunque de forma potencial, los patronatos y principalmente sus líderes están ahí (unos con mayores niveles de gestión que otros) y son importantes como mecanismos de sobrevivencia de las comunidades, fundamentalmente de las áreas rurales. Una muestra de ello es que en general valoran positivamente las reformas políticas ocurridas en los últimos años.

En este sentido los líderes comunitarios han expresado también sus acuerdos sobre las reformas políticas :

*“Bueno, yo creo que sí!, ese es un gran avance, porque ahí uno puede escoger a quien uno quiera ¡verdad! y más a personas que puedan hacer el bien por los demás ¡verdad!, entonces es un gran avance porque ahora tenemos partidos nuevos, partidos que bueno, van con un emblema que dicen que van a ser-el partido de los pobres-¡verdad!. Entonces vemos eso de que van un poco avanzando y es bueno pues por la democracia , yo veo que sí, las papeletas separadas, con esa van para afuera todos los que no han hecho nada”<sup>28</sup>*

Esta última idea de Catalina es importantísima para la competencia política. No sólo porque pueden ir para fuera de la competencia los líderes que quieran reelegirse, lo que implicaría un mejor desempeño en su cargo, sino que también ofrece mayores oportunidades a la población para que no entren los líderes corruptos y aquellos que no tengan la capacidad para gobernar en perspectiva democrática. Pero para ello es de vital importancia que estas reformas se complementen con la democracia interna de los partidos y con otras que favorezcan la competencia política.

## *2. EL CLIENTELISMO: PRACTICA DE NIVEL LOCAL*

En los apartados anteriores se ha reflexionado con mayor énfasis en los principales avances y problemas en materia de participación directa y en la competencia política. Algunos son elementos que forman parte de la cultura política. Sin embargo, se ha decidido establecer una reflexión por separado de la misma, abordando fenómenos de singular importancia para comprender, aún más, las prácticas que inhiben los procesos de participación ciudadana. Esto es importante porque no sólo se trata de ver la responsabilidad y funcionamiento del sistema político, sino también conocer las formas de construcción de consenso e incluso de su legitimación.<sup>29</sup>

Por eso el concepto de cultura política es importante para aproximarse a la problemática. En esa perspectiva aquí se sigue es el concepto que usa J. Peschard quien sostiene que “la cultura política es el conjunto de orientaciones y referentes que ordenan y dan significado a la acción política de los ciudadanos”, a la dimensión subjetiva de la política y como resultado de un proceso histórico. La misma autora sostiene que en última instancia la cultura política está ligada al problema de “la legitimidad de los sistemas políticos”. Las actitudes, los valores y las concepciones que se orientan hacia el ámbito político, como el conjunto de elementos que configuran la percepción subjetiva que tiene una población respecto del poder, conforman la cultura política.<sup>30</sup> Se asume que la cultura política tiene efectos sobre las instituciones y sobre las prácticas políticas que a su vez la “modelan y refuerzan”.

En Honduras, como se ha indicado arriba, los rasgos sobresalientes de la cultura política se han conformado a largo de la historia. Las prácticas políticas de carácter patrimonial ancladas sobre un bipartidismo también histórico y orientado por esas prácticas, han sido más favorable al autoritarismo que a la democracia. Ello ha devenido en relaciones clientelares entre los partidos y la ciudadanía, entre el Estado y la sociedad. Estableciéndose en ese contexto una institucionalidad muy precaria en la sociedad civil, en la administración pública y en las propias instituciones políticas que son la base de la democracia.

A manera de hipótesis se sostiene que los mecanismos de participación ciudadana establecidos en la ley de municipalidades son formas que sirven de legitimación a las decisiones gubernamentales en la relación autoridades locales ciudadanía y en consecuencia a los sectores que controlan el poder prevaleciendo prácticas clientelares. Debe mencionarse que las experiencias de participación son bastante nuevas e incipientes y los mecanismos de participación más difundidos son los cabildos abiertos. En Yoro estos han tenido básicamente un carácter informativo y algunos han servido para priorizar proyectos de inversión social (proyectos de agua, alcantarillado, construcción de escuelas y otro tipo de infraestructura básica).

El hecho de que ésta sea una práctica novedosa que no se había realizado en administraciones anteriores, despierta cierto entusiasmo en las organizaciones comunitarias como los patronatos, los cuales ven la oportunidad de conseguir para sus comunidades proyectos que resuelven necesidades básicas. Esto, por otro

lado, quiere decir que la precariedad social en que vive la mayoría de la población y sobre todo los sectores rurales, genera un cierto conformismo donde las posibilidades de gestión quedan atrapadas en elementales proyectos que bien podrían ser resueltos si la población contara con las condiciones sociales de empleo o formas dignas de obtener ingresos, haciendo con ello más difícil el cierre del círculo vicioso de la pobreza.

El clientelismo, tal y como se ha entendido aquí, implica una relación patrón-cliente que otorga legitimidad a dicha relación. En este sentido en primera instancia no pareciera ser problemático para la democracia. Sin embargo, si se le agrega que es una relación asimétrica sobre la base de recursos desiguales se entenderá que tiene efectos sobre el sistema político y sobre la democracia misma. Este intercambio desigual afecta de hecho más al cliente que al patrón y consecuentemente excluye a varios sectores que no pueden entrar a las relaciones clientelares y/o que no son el objetivo de un determinado intercambio. El clientelismo expresa también las dificultades de la institucionalidad formal. Entender el clientelismo de esta forma implica acercarse a su complejidad y valorar las dificultades que tiene su erradicación o su control.

El clientelismo en Honduras se encuentra en distintas esferas. Un espacio privilegiado es la administración pública (tanto central como local) donde el partido ganador coloca a sus seguidores y/o aportantes de las campañas o se espera el momento para recompensar a los sectores que llevaron al líder al “poder”.

El clientelismo afecta la eficiencia administrativa y las carencias sociales a partir de las cuales se reproduce (aunque no son los únicos factores), es decir, la ineficiencia administrativa y la pobreza de amplios sectores de la sociedad son “condiciones de posibilidad” para la reproducción del clientelismo, formándose un círculo vicioso y de exclusión que es difícil romper.<sup>31</sup>

Por otro lado, como bien señala D’Auria, alrededor de la constitución del liderazgo político el clientelismo es un factor importante que reproduce al interior de los partidos formas de exclusión y evidentemente con consecuencias para la administración pública. Los muy conocidos “brokers” cumplen no sólo relaciones intermediarias entre el patrón y la clientela, sino que los dirigentes políticos y funcionarios públicos se ponen al servicio de los primeros construyendo su propia red de privilegios.

Otra de las formas de relaciones informales de intercambio dentro de la administración pública próximas al clientelismo (en tanto con el tiempo las diferencias de poder en el intercambio degeneran en clientelismo), con la diferencia que no se trata de relaciones asimétricas, son las que se dan entre iguales, muy característico de las clases medias (aunque no exclusivamente) (entre parientes y amigos) como forma de supervivencia. Estas relaciones informales de intercambio en sistemas formales son el resultado en alguna medida de las propias deficiencias administrativas formales y se basan en principios y

códigos compartidos de reciprocidad, lealtad y de confianza. Los distintos servicios y privilegios se otorgan sin remuneración pero sabiendo que más adelante puede haber una recompensa.<sup>32</sup>

El clientelismo tiene un impacto importante sobre la participación en perspectiva democrática en tanto con las redes clientelares se establecen intereses y privilegios que no desean ser afectados o interrumpidos por formas de participación. Las burocracias y las autoridades se vuelven reacias al control social y a la participación en la toma de decisiones de la ciudadanía.

Al establecerse formas de exclusión para sectores que no pueden acceder al sistema de privilegios, sobre todo los más pobres, las desigualdades se perpetúan. Sin embargo, también los sectores que tienen acceso a las redes clientelares y que cumplen la función de clientes al legitimar esos funcionamientos y dado que el clientelismo no ofrece soluciones duraderas y efectivas, las asimetrías permanecen. Crece la competencia por recursos y privilegios casi de la mano con la corrupción con efectos perversos sobre la posibilidad de formación de valores para la democracia.

Entre clientelismo y pobreza hay una relación estrecha, aunque no exclusiva. Oscar Amaya lo expresa de la siguiente forma:

*“ Si influye bastante la pobreza en el impacto político, porque debido a la pobreza los partidos se acaparan el poder, usurpan el poder. Lo primero es que llevan brigadas médicas y le sacan la muela a este campesino para que vote por este partido, le ofrecen pelotas, zapatos y un montón de cuestiones y estas personas a veces les presentan problemas que no tienen dinero, entonces les dicen: no hay problema les vamos a dar 50 lempiras, otros les dan 100 y así, andá a la casa que te voy a dar para arreglar el radio y así un montón de cuestiones, entonces la gente por todo ese tipo de prebendas dan el voto sin saber que sólo reciben ese beneficio en el momento que está la política pero una vez que pasa la política no se acuerdan de quien les dio el voto porque le arreglaron el radio, pero no solamente necesita esa ayuda del radio sino que necesita[resolver] otros problemas y ellos están obligados de acuerdo a un artículo que hay en la ley, de que debe hacer un funcionario que es un servidor público. Ellos se olvidan después y lo que dicen es, bueno si yo estoy en el poder, si aquella vez yo te di aquello es porque necesitaba el voto, pero ahora hay que mire cómo se arregla el otro y aquello influye en la política, influye bastante porque se acomoda a través de la pobreza de las personas. Cuando una persona tiene todos los medios ya la política no le entra muy fácil, ya utilizan otros medios; usted puede ver que ya esos otros dicen: no fregues, si me das de diputado me voy, si no, no. Entonces esas son cuestiones que nos perjudican”.*<sup>33</sup>

En países como Honduras las decisiones, aún cuando se ha establecido formalmente la autonomía municipal, se siguen tomando a nivel central. Aquí el clientelismo tiene fuerte presencia pero no excluye a los municipios donde estas lógicas también se extienden. Al respecto Ernesto paz señala que:

*“El clientelismo también se da porque los gobiernos municipales también tienen empleados municipales, funcionarios municipales y el clientelismo se traduce en darle trabajo, darle chamba a los activistas y también de favorecer a los empresarios que han financiado las campañas, entonces cuando hay licitaciones, cuando hay obras que realizar, cuando hay tareas que desempeñar pues desafortunadamente no hay transparencia en el otorgamiento de los contratos y licitaciones, porque esa es una manifestación del clientelismo a nivel local”.*

Un efecto que tiene un peso importante en estas prácticas políticas es la discontinuidad en las políticas públicas y en los proyectos específicos. Los líderes políticos (buena parte de ellos) que llegan a ocupar cargos pasan un buen tiempo de la administración organizando las condiciones de una posible reelección. Atienden a sus clientelas y buscan las formas de incrementarlas.

En este contexto una de las formas que se presta al clientelismo en la organización municipal de Yoro, es la relación que se establece entre el departamento de desarrollo comunitario y los patronatos, sobre todo cuando se ha nombrado coordinador de la comisión de patronatos un regidor del mismo partido de gobierno local. Estas relaciones se incrementan cuando se aproximan las elecciones internas de los partidos y cuando hay intenciones de reelección. Por otro lado, la falta de mecanismos lo suficientemente institucionalizados para atender las demandas de la población, con excepción de los cabildos abiertos que funcionan con fondos del gobierno central, y cuando los recursos son escasos no sólo en el gobierno local, sino también en las organizaciones comunitarias, hace que las inversiones en obras de los primeros alcance la mayor rentabilidad política (ya sea para pagar deudas o conseguir apoyos) y para los segundos se trata de ofrecer apoyo político a cambio de asegurar la atención de ciertas necesidades.

Las relaciones intergubernamentales entre alcaldías y gobierno central también se ven afectadas por el clientelismo y sobre todo cuando no coinciden el alcalde de un partido y el presidente y/o el diputado es de otro partido.

En el caso de la inversiones FHIS, la falta de incidencia de las alcaldías en la asignación de los montos para los municipios, y además porque en última instancia quien tiene la decisión de otorgar un proyecto (aún con todos los compromisos contraídos) es el mismo Fondo de Inversiones. Aquí es donde intervienen los diputados fundamentalmente los del partido en el gobierno y deciden a favor de sus clientelas. En este contexto un dirigente del patronato de una comunidad indígena comentaba cómo el diputado de El progreso desvió hacia ese municipio un proyecto que estaba destinado al municipio de Yoro.

Los funcionamientos patrimoniales y clientelares en la administración pública en tanto excluyen y no se logra la mayor efectividad en la gestión pública tiene efectos negativos sobre la credibilidad y la legitimidad misma de las instituciones. Esto impacta sobre las motivaciones para participar en la población y más aún en los municipios que por el centralismo han estado relegados. Esta realidad lleva al dilema y a la paradoja de si se deben fortalecer primero las instituciones o si se debe promover la participación ciudadana. La cuestión es que tanto la una como la otra se necesitan mutuamente. En ese sentido el desafío es doble.

Una de las preguntas que están presentes en este apartado es sobre el tipo de clientelismo que se da en el municipio y en general en Honduras. Sin embargo, la falta de estudios sobre el fenómeno específico dificultan un acercamiento profundo a su evolución y a las características de su persistencia. Ello no quita que, a partir de lo observado en el municipio y en el país, se intente una aproximación al

conocimiento de los rasgos de su persistencia y evolución.

Si atendemos las características dominantes del municipio se puede decir sin más que en el municipio existe un clientelismo tradicional donde las lealtades y adhesiones personales prevalecen sobre los intercambios materiales por votos y donde los intercambios se dan directamente entre patrón y cliente, con una subordinada participación del Estado en la aportación de los recursos.<sup>34</sup>

Esta realidad, sin embargo, ha ido cambiando. La agudización de las condiciones materiales de la población por un lado, la presencia de nuevas instituciones del gobierno central como el FHIS y el PRAF, el incremento de algunos recursos con el incipiente proceso de descentralización y el papel que juegan los medios de comunicación como la radio, lleva a suponer que se han modificado los patrones de lealtades, sin lograr desaparecer, se privilegian los intercambios materiales por votos y aparecen nuevos intermediarios como los diputados. Aquí hay una clara participación de los recursos del Estado, mayor que las aportaciones privadas.

Incluso con el crecimiento de una élite comercial (industrial y financiera para las principales ciudades), de la criminalidad organizada y el narcotráfico, aparecen rasgos de un “clientelismo de mercado” con capacidad de adaptación a los cambios institucionales y con diversos mecanismos de intermediación y hacia formas de competencia política más personalizada al interior de los partidos tradicionales. Este tipo de clientelismo es fundamentalmente propio de los principales centros urbanos del país.

Paradójicamente la insuficiencia de recursos por parte de los políticos ofertantes y la incapacidad de ciertos grupos de las poblaciones rurales de acceder a los intercambios materiales, contribuyen, en un contexto de cultura política tradicional de apego al bipartidismo, a mantener las lealtades al líder político.

### *3. MECANISMOS DE EXCLUSION POR FOCALIZACION.*

En el caso específico de los cabildos abiertos donde la participación ha sido posible por el financiamiento de proyectos del FHIS y orientada hacia la priorización de proyectos, se generan formas de inclusión pero que por su carácter “focalizado” y en virtud de lo limitado de los recursos y la poca eficacia de su funcionamiento, no incluye a toda la población. El asistencialismo se refuerza por la persistencia de las necesidades y la dependencia de las comunidades se mantiene. Esta precariedad crea competencia por recursos entre las propias comunidades y sus líderes que empiezan a ofrecer votos a los partidos a cambio de favores y proyectos.

La participación de organizaciones en cabildos abiertos enfocados a proyectos crea expectativas en los participantes cuyo dinamismo dura hasta que la demanda es atendida. Hay una lógica de involucramiento donde los participantes hacen un cierto ‘calculó’ de posibles beneficios. Si esto no se cumple provoca desánimo y afecta las relaciones con las instituciones promotoras y las organizaciones tienden a desaparecer con la consecuente desconfianza en los procesos participativos que

vienen desde las instituciones gubernamentales. Esta es la tensión entre un tipo de participación orientada con objetivos administrativos estrictamente y otra (que aunque es complementaria) cuya pretensión es favorecer la formación de una cultura de participación democrática.

La experiencia de varios dirigentes de patronatos indican que los beneficios y los objetivos (al menos para los patronatos) de los cabildos donde se priorizan proyectos no son del todo claros:

*“He participado en dos de ellos donde expusimos las necesidades de las comunidades. Habíamos multitud de presidentes de patronatos donde cada uno mostró las necesidades que abaten a cada comunidad... En la reunión están el alcalde y los diputados, se formulan preguntas a ellos... Bueno, hasta ahora no estamos muy claros si eso va a llegar a beneficiar a las comunidades o si se trata de un beneficio particular o sólo reciben beneficios ellos. No estamos muy claros en eso”.*<sup>35</sup>

Por su parte las autoridades municipales señalan que los proyectos-FHIS están orientados, siguiendo los criterios de focalización, hacia la atención de las necesidades más urgentes de las comunidades del municipio. Esto es lo que obliga a que no todos los proyectos sean considerados. Sin embargo, esto no oculta que el proceso de inducción adolece de una metodología adecuada y los criterios para valorar las mayores necesidades estén atados a proyectos que ya vienen definidos y condicionados por los organismos de financiamiento. Por otro lado, no hay duda que en el mismo juego participativo de los cabildos entran en disputa, por las carencias generalizadas, elementos de capital social, valores, intereses y contravalores de los dirigentes que afectan o pueden afectar la priorización de proyectos y la visión general que se tiene sobre el proceso participativo.

Al FHIS se le ha criticado por parte de los alcaldes por ser un organismo centralizado donde el ejecutivo tiene una gran influencia y en muchos casos se maneja con criterios electorales y partidarios.

Las comunidades indígenas del municipio por su parte, no se han visto lo suficientemente incluidas en los proyectos priorizados por el FHIS y además exigen un tratamiento diferenciado en ese proceso.

Como se puede observar, en los cabildos con criterios focalizados, las comunidades entran en competencia por recursos y proyectos. Cuando no se tienen claros los criterios de priorización de proyectos o no se ha seguido un proceso previo de capacitación. En contextos de pobreza generalizada no es fácil para los líderes aceptar que determinados proyectos son más urgentes que las propias necesidades de sus comunidades.

Los reclamos de las comunidades indígenas muestran por otro lado la necesidad de dar tratamientos diferenciados a los pueblos indígenas con mayores niveles de marginación y por tanto con menos recursos para incidir en los cabildos abiertos.

Este panorama se ve complejizado por la política de focalización a la que están sometidos los proyectos que son coordinados por el Fondo Hondureño de Inversión Social (FHIS) institución ésta que surgió - como sus equivalentes en América Latina- para compensar supuestamente los efectos negativos de los llamados ajustes estructurales. El entusiasmo que pudieron haber generado inicialmente los cabildos abiertos por la posibilidad de conseguir algún proyecto para determinada comunidad, caen pronto en la desilusión por no entrar en las prioridades de la técnica de focalización. Pero esta desilusión es también muy problemática para el futuro de la organización misma (patronatos), pero sobre todo para las relaciones con la municipalidad. La población tampoco conoce ni tiene información sobre los funcionamientos de los montos por regiones o por municipios que maneja el Fondo de Inversión Social lo que afecta también las expectativas. Pero más grave es el desconocimiento del origen de esos fondos, pues la mayoría de ellos son prestamos a organismos internacionales como el Banco Mundial que afectan los problemas ya graves de endeudamiento externo que por la baja rentabilidad social de las inversiones en forma micro y macroeconómica sigue ensanchando el círculo de la pobreza. Las necesidades son tantas y tan urgentes que casi nadie repara en la procedencia de los fondos. En fin, parece privilegiarse más la responsabilidad ciudadana sobre los derechos de la misma, aún cuando sea problemático para el sistema de derecho procesarlos y cuando las formas de bienestar que se han tenido no han podido atenderlos.

Esta bien que cuando los recursos son escasos se focalice en el sentido de que estos recursos puedan llegar a los más pobres, pero como enfrentar la casi pobreza generalizada de la mayoría de las comunidades rurales si no hay un complemento de políticas con carácter más universal (realmente incluyente) y/o de capacidades de la gente para hacer frente a estas problemáticas tan elementales. Con ello se abre de nuevo el círculo de la pobreza. Además, las municipalidades dependen mucho de los fondos de inversión social, lo que en buena medida resta iniciativa local. Sin estos fondos los cabildos no tendrían el impacto que tienen. Y como si esto fuera poco los fondos de inversión social son parte de una estructura institucional que se presta al juego clientelar en tanto dependen de la Presidencia de la República (aún cuando tenga el rango y funcionamiento de una Secretaría de Estado). No es casual por ejemplo que unas municipalidades sean mas atendidas que otras según sea el gobierno de turno. El clientelismo se extiende desde la presidencia hacia las alcaldías y desde estas hacia las organizaciones comunitarias que también han aprendido a moverse en esta forma particular de hacer política en el país. Toda esta realidad plantea la necesidad de abordar el tema de la ciudadanía económica y laboral como forma de encontrar mecanismos de mayor inclusión como bases de autonomía para evitar el círculo vicioso de la exclusión.

La inversión en proyectos con criterios focalizados excluye, como se ha señalado, a muchos grupos igualmente pobres, pero es también la forma de inclusión (para los que pueden acceder) del nuevo modelo económico y de la política social. Para buena parte de la población se trata de la única forma de acceso a los servicios sociales, al equipamiento e infraestructura básica, por la limitada cobertura y

eficiencia del modelo universal de políticas sociales.

No obstante, la focalización tiene varios problemas, además de los ya indicados. Por una parte pasa por alto la múltiples causas de la pobreza, en tanto los grupos sociales se ven como carentes de servicios y son definidos técnicamente como beneficiarios, sin ser ubicados en sus relaciones económicas y políticas y en ese sentido las causas de la pobreza se desvinculan de la políticas económicas y de las decisiones que configuran a éstas últimas.<sup>36</sup>

Por otra parte, las políticas focalizadas al ver a los grupos como beneficiarios y carentes de servicios específicos, sitúan la participación también en ámbitos específicos lo que no sólo la desvincula de espacios más relevantes y decisivos, sino que genera con ello un proceso de desintegración del tejido social que le resta potencial político. Todo esto acelera la dependencia en términos asistenciales y clientelares de la población respecto al Estado. Claus Offe observa los procesos de desintegración del tejido social de ésta forma:

*“ Cuando más especializadas se vuelven las políticas sociales en términos de categorías sociales y categorías de necesidades, más tienden a socavar aquella parte del apoyo público que se deriva del cálculo de probabilidad del interés propio de cada uno. Cuanto más individualizadas se vuelven las estructuras sociales, cuanto más difieren los modos de vida y cuanto más fragmentados son los actores colectivos, menores son las razones para que los individuos se vean a sí mismos como pertenecientes a una determinada categoría social con una comunidad compartida de destinos y riesgos socio-económicos, y mayores razones tendrán los hacedores de política social para “focalizar” programas en las siempre estrechas categorías sociales y categorías de necesidad”.*<sup>37</sup>

Los círculos de exclusión se ven agravados por la dependencia económica externa provocados por el problema de la deuda y como expresión de fragilidad de la economía nacional. Esta situación hace que las decisiones macroeconómicas sean muy influenciadas por los organismos de crédito internacional lo que de hecho afecta la estructuración de la agenda pública y consecuentemente la definición de políticas como la social en un contexto que exige la reducción y la reorientación del gasto público, no siempre para reducir los niveles de pobreza.

Este agravamiento se ve dificultado además por los funcionamientos internos de la política. Las élites políticas, en ocasiones atendiendo intereses particulares de los grupos económicos y en otras que por la necesidad de conseguir fondos que permitan legitimar su gestión, se “someten” a los lineamientos de los organismos financieros internacionales. Por otro lado, los funcionamientos patrimoniales de la política y la ausencia de políticas públicas eficaces e incluyentes, hace que los fondos no alcancen objetivos sociales que contribuyan a reducir los niveles de pobreza para la mayoría de los hondureños. Con ello la dependencia económica se profundiza y también las formas de exclusión.

La debilidad de la sociedad civil por su desarticulación, los particularismos, la dependencia externa de varias organizaciones, por la reproducción de los vicios del sistema político a su interior y en sus relaciones con la población y por su postura defensiva, hace difícil la generación de contrapesos y formas de control

social sobre las políticas de exclusión y de dependencia.

#### 4. CORRUPCIÓN Y DISCRECIONALIDAD

Muy ligado al tema del clientelismo y como efectos también de esas prácticas políticas se encuentra el problema de la corrupción generalizada no sólo en el ámbito estatal sino también en la sociedad civil. La corrupción como el clientelismo supone un intercambio social que implica lealtades en una especie de redes que además conlleva confianza y protección, como forma de asegurar la reproducción de la red. Esto quiere decir que para que esto se de es necesario que existan condiciones y agentes capaces de promoverla. En este contexto es probable que sistemas injustos condenen menos la corrupción y se acepte con cierta “naturalidad” el hecho de que “todo el mundo lo hace”. Este panorama se ve agravado por la incursión del narcotráfico en la política lo que vuelve las redes más rentables y por tanto más impenetrables y donde además al otorgarse el financiamiento a los candidatos, en partidos con rasgos personalistas, se amplían los círculos de la corrupción.<sup>38</sup>

Estas formas de ser de la cultura política hondureña tiene también que ver con el paternalismo que promueven y la desconfianza que generan las instituciones estatales y no estatales. Esta desconfianza se expresa también en la visión que la población tiene de los líderes políticos y de las autoridades en los cargos públicos:

*“Algunos porque piensan en el desarrollo de su comunidad y otros para llevarse dinero a su bolsa”* (Junventino Hrenández, Presidente del patronato de la tribu de Plan Grande, Yoro).

*“Generalmente en ganar más porque nadie quiere estar sin ganar verdad. Yo pienso que a ellos eso los motiva. Por eso hay tanta proliferación de candidatos, hasta de los mismos diputados que no han hecho nada, y el pueblo los va a juzgar* (Catalina Córdova grupo de mujeres de San Juan, Yoro).

*“Mire ese el problema que tenemos con tanto engaño, con tanta cosa falsa de los candidatos en las comunidades. En la política no hay confianza. En muchos sectores se ha dado el caso que han puesto en los desvíos rótulos que dicen: PROHIBIDO AQUI LA ENTRADA DE POLITICOS. Están actuando la gente de esa forma porque ya no confían en las personas que tenemos en los puestos públicos, han fallado, han mentido y yo creo que la gente va perdiendo la confianza en ellos”* (Andrés Mencías, Coordinador de los Delegados de la Palabra, iglesia católica, Yoro).

En Honduras la corrupción se ha extendido no porque los partidos (tradicionales) sean débiles como plantea Huntigton (1975), sino porque buena parte de su dirigencia, con comportamientos corruptos son incapaces de filtrar y canalizar demandas de la población. Los partidos al estar desvinculados de un proyecto ideológico y orientados por un pragmatismo político y elitario , sin programas de gobierno explícito y sin proponérselo organizativamente, son más favorables al clientelismo y a la corrupción. La repartición de los principales puestos públicos bajo la implícita declaración de compensación política, se convierten en feudos políticos donde algunos de los líderes atienden clientelas y en algunos casos preparan la reelección.

En Honduras las disputas por las “oportunidades políticas” que se dan en las corrientes de los partidos y fundamentalmente el ganador y desde este hacia los clientes menores, es una práctica de movilidad social que al parecer cada día se fortalece más. De ahí que la gravedad del clientelismo es que supone una cierta manipulación del electorado como forma de acceder al control del Estado y haciendo uso de sus recursos de este se pagan favores políticos y se busca el enriquecimiento personal. Se conforma de esta manera un círculo vicioso difícil de romper, convirtiéndose en un gran obstáculo para la participación ciudadana.

Estos obstáculos a la participación se expresan en la falta de voluntad política del nivel central para operar procesos reales para la descentralización y coordinaciones interinstitucionales que den mayor protagonismo a los gobiernos locales con sistemas de participación ciudadana. Por otro lado, estas prácticas políticas antidemocráticas reducen la competencia política a nivel local, hacen irrelevante y de poca credibilidad la gestión local para la población. Del otro lado estas prácticas son posibles por la existencia de una cultura política de la población que se desentiende de la gestión pública y que no es capaz de exigir una rendición de cuentas a la gestión pública, a los partidos y porque finalmente se vota por los partidos tradicionales.

La corrupción política tiene efectos sobre las preferencias electorales cuando en muchos sectores se privilegia el uso del voto clientelar y socialización política, negativa en este caso, de los partidos se orienta hacia objetivos de beneficios individuales en detrimento de programas de gobierno y perfiles ideológicos de los partidos.<sup>39</sup>

Estas prácticas también tienen efectos sobre la forma cómo se organiza la administración pública. Los liderazgos que de aquí surgen permean los funcionamientos institucionales. En el caso de Yoro el mismo alcalde señalaba, al evaluar los principales problemas del municipio, que el proyecto de agua potable y el alcantarillado son los problemas más urgentes del municipio. Por un lado esta visión del alcalde además de que puede ser bastante compartida por buena parte de la población de la zona urbana, se relaciona con el rol tradicional que han tenido los municipios como proveedores de los servicios a los que la misma población está acostumbrada. En este sentido las expectativas de la ciudadanía sobre los gobiernos locales y de estos mismos cuando más, están cifradas sobre las posibilidades de la prestación de servicios.

Uno de los problemas que enfrentan las municipalidades como corolario de lo anterior son las condiciones presupuestarias. Las transferencias desde el Gobierno central son pocas, irregulares y porcentuales en el sentido de que no se otorga la totalidad de lo contemplado en la ley de municipalidades (sólo se otorga un 1.78% que equivale a 2.392,385.04 de un 5% que le corresponde por Ley). La municipalidad de Yoro, como se mencionó, tiene un presupuesto de 11 millones 336 mil Lempiras (cerca de 755 mil dólares) anuales. Con este presupuesto esta un poco arriba de las municipalidades más pobres de Honduras. Sin embargo, son pocos recursos para emprender proyectos de envergadura según la gravedad de

los problemas del municipio (la pobreza cubre al 80% de la población). De este presupuesto cerca del 60% es gasto administrativo lo que muestra el exceso personal y la burocratización que reconocen algunos regidores y hasta el mismo alcalde. Recuérdese además que las instituciones públicas son espacios donde se cobran y se pagan los favores por los servicios prestados al partido.

Pero el problema para el buen funcionamiento municipal no solo es de presupuesto. Este municipio podría ser diferente aún con este presupuesto, si la visión de la gestión local fuera distinta. En este sentido los liderazgos bien capacitados, con visión alternativa, democrática y con voluntad política pueden revertir las tendencias inmovilistas y tradicionales de la gestión pública. Aquí es donde la participación ciudadana democrática podría jugar un gran papel de cogestión y de búsqueda de alternativas. Pero estos liderazgos son cada día más escasos y no parecen estar en los sectores que acceden al poder local. Los partidos están lejos de formar estos liderazgos, los espacios informales de formación crítica son también escasos y el sistema educativo como los partidos esta muy lejos de conseguirlo dado su esquema de formación tradicional. Pero hablar de liderazgos, si dejar de desconocer su importancia, tienen que ver- del otro lado- con un cierto subdesarrollo de la ciudadanía. Entre más limitaciones tenga esta última, mayor necesidad habrá de contar con liderazgos aunque paradójicamente y precisamente por ello se tenga menos posibilidad de encontrarlos.

El tema de la voluntad política está muy relacionado con el de la responsabilidad y la solidaridad. No basta con tener poder, sino hay que ser responsable con él. De nuevo el asunto es dónde se pueden aprender las virtudes públicas: será la familia, la escuela, los medios de comunicación, el grupo de pertenencia?. Pero también el tema de voluntad política esta muy atado al conjunto de relaciones y arreglos que se dan en los partidos políticos y sobre todo en las campañas electorales y de las expectativas personales o de grupos que se tengan respecto del futuro electoral en las siguientes contiendas políticas.

Es importante señalar que en el caso de Yoro no se logró conocer la existencia de casos de corrupción por la dificultad de abordar el tema, como intercambio oculto, y por la escasa información que tiene la población de los funcionamientos institucionales. Lo que se ha podido conocer es que existe en muchos líderes un ambiente de desconfianza en las autoridades y los dirigentes políticos como una percepción que mezcla lo local con lo nacional.

En este sentido se trata más bien de un ambiente que crea condiciones que son favorables al aumento de los poderes discrecionales y que en los municipios, en muchos casos, son favorecidos por la Ley de municipalidades y por la Ley electoral y en general por el funcionamiento del sistema político. El doble voto otorgado al alcalde en caso de empate, la facultad que el mismo tiene para nombrar a los empleados, colocando su "gente de confianza" y sancionar los acuerdos, así como lo exacerbado de la figura presidencial, frente a una oposición debilitada (más favorables a las complicidades) en la corporación, al no seguir un

proyecto ideológico de partido y al dedicar tiempo parcial a sus funciones, son algunos de los condicionamientos institucionales que no son favorables a la eficiencia y a la toma de decisiones democráticas.

La proximidad que hay entre el clientelismo y ciertas formas de corrupción en tanto relaciones diádicas, variando en el tipo de vínculo que se establece, así como el objeto del intercambio y por el carácter oculto que se otorga a la segunda, permite ver que la política y la economía se sostienen de forma recíproca y hasta pueden llegar a constituir nuevas formas patrimoniales.<sup>40</sup>

En general el ambiente en el municipio se conforma por una violencia generalizada, por la ausencia de un sistema de rendición de cuentas que funcione, por la debilidad institucional y del Estado de derecho, por la creciente presencia del narcotráfico, por una cultura donde buena parte de la población acepta con “normalidad” que los cargos públicos son para “aprovecharlos” y donde además aumenta la competencia intrapartidaria por cargos, lo que consecuentemente aumenta los costos de la política demandando recursos, situación agravada por las consecuencias negativas de las transferencias que revaloriza la importancia de los gobiernos locales.

##### *5. LAS LIMITADAS CAPACIDADES DE LA BUROCRACIA LOCAL*

Es normal pensar que en países que no cuentan con una tradición de “buen gobierno” como es el caso de Honduras, los municipios no sean una excepción. Las prácticas políticas patrimoniales y clientelares fueron la base para una organización centralista del Estado con efectos sobre la conformación de los gobiernos locales. El fenómeno del centralismo ha incidido no sólo para que los gobiernos locales, en su mayoría, hayan tenido un limitado protagonismo en su gestión por la falta de recursos, sino que a consecuencia de ello no puedan contratar los mejores profesionales. En este sentido ocurre también que los mejores recursos humanos están centralizados.

El centralismo político-administrativo pero sobre todo la extensión de prácticas antidemocráticas en la gestión gubernamental han sido poco favorables a la formación de liderazgos políticos locales dispuestos a construir un buen gobierno con eficiencia, eficacia, con capacidad de atender las demandas, con responsabilidad y con disposición de promover y hacer efectiva la participación ciudadana.<sup>41</sup> Los liderazgos son escasos en los municipios además porque los contextos más próximos, en el caso de Yoro, con una economía de base tradicional que genera poco dinamismo social y político, es poco favorable a la constitución de éstos.

La ausencia de liderazgos comprometidos con un buen gobierno ha favorecido que la figura del alcalde (relación que se da también a la inversa), desligado de un proyecto ideológico de partido, prevalezca en las relaciones con la población, relación que ésta última fomenta por el marcado presidencialismo en los distintos niveles de gobierno.

Si se admite que la capacidad profesional y política de los empleados de las alcaldías es fundamental para las relaciones con la ciudadanía, los gobiernos locales se han visto deslegitimados y hasta irrelevantes en su gestión.<sup>42</sup> El centralismo no sólo dificulta los recursos económicos, sino que en consecuencia limita la posibilidad de encontrarlos por el poco personal calificado.

El personal poco capacitado es uno de los grandes problemas que enfrenta la municipalidad de Yoro. Esto se pudo observar en el departamento de desarrollo comunitario donde no hay una visión de conjunto de las implicaciones que tiene la promoción del desarrollo comunitario y la activación de una ciudadanía democrática. Las autoridades en la cúpula municipal tampoco tienen la visión de lo que conlleva la construcción de una ciudadanía en condiciones democráticas. En caso de tener esta visión habría que preguntarse si realmente tiene interés en procesos de participación más allá de proyectos legitimadores de la administración pública y de sectores de poder. Porque uno de los mayores desafíos que enfrenta la alcaldía, si quiere entrar en un proceso serio de participación ciudadana, es la capacitación que favorezca la autonomía y la capacidad organizativa de la sociedad civil. La alcaldía ha contratado capacitadores o profesionales externos no tanto para reproducir conocimiento, sino para que hagan el trabajo que el personal de la alcaldía no puede hacer. De esta forma la alcaldía se va descapitalizando no sólo en el sentido económico, sino también por el lado del capital humano al no formarse los cuadros adecuados. Tampoco existe dentro del personal el sentido de pertenencia a una supuesta misión de la gestión local. La separación entre el personal administrativo (el que hace el trabajo de los que deciden) y los políticos (que deciden) están claramente diferenciados. Para el caso los empleados no participan en evaluaciones de la gestión que pudiera encaminarla hacia un mejor desempeño

Otro de los problemas importantes que se observan es la falta de coordinación intramunicipal e intermunicipal. Ya no sólo se trata de las limitantes en cuanto a conocimiento técnico entre autoridades y empleados. El sectarismo político frena muchas posibilidades de acción dentro del municipio. El principio orientador de los partidos en Honduras de tener que responder a las clientelas políticas funciona en la municipalidad de Yoro con una todavía existente visión patrimonial de la gestión pública. Esta relación clientelar con las organizaciones populares que se filtra por medio de las instancias como los cabildos abiertos y por la atención particularizada de ciertos problemas no sólo frena las posibilidades de un mayor desarrollo local si no que empobrece las bases de una autonomía necesaria en las organizaciones y de los procesos de construcción democrática. En el municipio existe un conjunto de organizaciones gubernamentales y no gubernamentales con recursos que con una adecuada coordinación pueden aportar mucho a los procesos de participación y de gestión local.

#### *6. LA DEBILIDAD DEL TEJIDO ASOCIATIVO.*

Otra hipótesis que se plantea es que se requiere desarrollar la capacidad organizativa de la ciudadanía (de los sectores populares) como condición para el

ejercicio efectivo de la participación ciudadana. Detrás de este planteamiento esta la idea de que el poder, en sus distintas expresiones, es una conquista (que se esperarí de una población bien informada, organizada y comprometida con la gestión pública y con los intereses comunitarios) y que por que por tanto no es un ofrecimiento desde arriba. En este sentido una participación real implicaría una cierta capacidad de incidencia en los asuntos públicos que evite el monopolio de los partidos políticos, pero que sobre todo se pueda afectar la fuerza de los poderes fácticos.

En Honduras en general, y cuestión que se constató también en Yoro, la organización popular más importante y conocida son los patronatos que están formados por juntas directivas que son el resultado de la selección o elección en asambleas comunitarias por períodos que van de uno a tres años. Estas instancias organizativas de las comunidades tanto urbanas como rurales son las que participan en los distintos cabildos abiertos que programa la alcaldía. En el municipio existen 280 patronatos registrados en la alcaldía, aunque existen muchos otros que no están registrados. En general, los patronatos han surgido por iniciativa de las propias comunidades para enfrentar problemas de infraestructura y equipamiento básico.

Uno de los grandes problemas que encontramos es que la estructura organizativa de los patronatos es muy débil. Esta debilidad en buena medida está asociada al peso que tiene el sistema político sobre todo en la configuración de una cultura de participación que no tiene tradición en el municipio. Pero también el peso de la exclusión social que estructura identidades fragmentarias que contribuyen muy poco a una activación de la ciudadanía.

Una forma de aproximarse al conocimiento de las organizaciones sociales y comunitarias en el municipio es intentar una caracterización a partir de algunas variables como el perfil de sus miembros (sexo, edad, nivel educativo) objetivos que persiguen y actividades que realizan, los principales problemas que viven y los proyectos actuales y futuros. Por otro lado y complementario a ello, también están el conjunto de relaciones que establecen entre sí y los vínculos que mantienen con otras organizaciones e instituciones.<sup>43</sup>

Las organizaciones voluntarias de patronatos, las organizaciones campesinas y los Club de amas de casa tienen algunos años de trayectoria en el municipio. Aunque se desconoce la fecha de surgimiento de los patronatos en el municipio, éstos ya tenían existencia en los años sesenta según testimonio de unos de los dirigentes patronales. Por su parte, las organizaciones campesinas ya existían también en esos años cuando con el apoyo de la iglesia católica y de la ANACH se formaron algunas cooperativas agroforestales en la zona . Los club de amas de casa también organizados a través CARITAS de la iglesia católica, fueron la base de las organizaciones de mujeres campesinas como la Asociación Nacional de Mujeres Campesinas (ANAMUC), entre otras.<sup>44</sup>

Con estas organizaciones se heredó un potencial organizativo de importancia para

los campesinos y campesinas y en el caso de los patronatos- de menor protagonismo- como formas de sobrevivencia de las comunidades frente a la ausencia de las políticas estatales eficaces. Sin embargo, esta herencia fue limitada y no se tradujo en un fortalecimiento estable de las mismas, por los propios problemas internos de las organizaciones y porque la situación se agravó con la represión de los años ochenta y noventa.

Los patronatos abandonados a su suerte en las comunidades, en contextos de pobreza, sin interlocutores válidos, han sido siempre organizaciones de poca trascendencia para el desarrollo de las comunidades. Sin embargo, siguen constituyendo una base organizativa importante para las comunidades y para la articulación de políticas estatales y municipales como en el caso de las inversiones sociales del FHIS mediante los cabildos abiertos.

En el municipio de Yoro existe una variedad de organizaiones con distintos objetivos y cuya característica principal es que representan intereses particulares no siempre articulados al interés general de ésta comunidad. Las organizaciones que reivindican derechos como las campesinas y las indígenas son de limitada representación, con problemas de recursos económicos, de liderazgos y con escasa capacitación.

Los patronatos han surgido como estrategias de sobrevivencia de las comunidades frente a la crisis económica y social del país y como respuesta a la ausencia de políticas estatales eficaces. Al mismo tiempo y de forma paradójica, los patronatos han servido como instancias de coordinación social con las instituciones públicas (lo poco y limitado que ha podido llegar) y privadas. No es casual entonces que hasta en las comunidades más remotas tengan presencia éstas organizaciones.

Lo mismo se puede decir de las organizaciones campesinas. Surgidas para enfrentar fundamentalmente problemas de falta de acceso a la tierra o a los recursos forestales y en el caso de los 11 grupos de mujeres campesinas que surgieron a consecuencia del huracán Mitch (1998) para hacerle frente a la crisis alimentaria, en momentos apoyadas por el Estado, en la actualidad (en el caso de las primeras) libran batalla no sólo contra terratenientes sino contra el mismo Estado que con la Ley de Modernización para el Desarrollo del Sector Agrícola, dificulta las posibilidades de acceso a la tierra.

La participación en clubes deportivos es en muchos casos la única posibilidad de formar parte de la vida asociativa, es un espacio de encuentro, oportunidad para salir del anonimato y una forma de construcción de una identidad en contextos de fragmentación social marcados no sólo por la pobreza, sino también por el individualismo y la ausencia de una cultura participativa. Es normal que en cada pueblo y aldea exista un equipo de futbol, pero acá sólo se mencionan los equipos afiliados a las ligas reconocidas del municipio.

Los patronatos son organizaciones reconocidas por la constitución de la república

como derecho de asociación (art, 302) y por el gobierno municipal según se establece en la Ley de municipalidades siempre y cuando tengan sus personalidad jurídica (art, 56). Esto último se convierte en un obstáculo formal pues la mayoría de los patronatos en la zona no tienen personería jurídica por la serie de trámites y los costos económicos de su gestión. Sin embargo, en muchos casos, los gobiernos locales suelen ser más funcionales y dejan de lado lo establecido por la norma.

Los niveles educativos de la mayoría de los dirigentes de los patronatos no superan el nivel primario aunque muchos se han formado en cursos promovidos por organizaciones no gubernamentales, por la iglesia católica y por las organizaciones campesinas. Aunque no siempre hay una relación directa entre niveles educativos (formales) y conciencia político-organizativa, finalmente cuentan en la conformación de expectativas de las organizaciones y en las actividades que puedan realizar.

En Yoro los patronatos funcionan de forma particular atendiendo problemas y necesidades de sus propias comunidades sin vinculaciones con otros patronatos y sin formar parte de una federación de patronatos local y desvinculada de las existentes a nivel nacional.

La debilidad del tejido asociativo del municipio se expresa también en la incapacidad de formar redes, justificadas con más razón en sociedades con limitados recursos, pero condicionadas también por la ausencia de algunos recursos. Las principales relaciones, aunque escasas y puntuales, se dan con instituciones estatales principalmente del nivel central y menos a nivel municipal, y ello como resultado del centralismo. Entre ellas existe relación con la iglesia y con algunas organizaciones no gubernamentales. En general son relaciones establecidas alrededor de la prestación de algún servicio. La “doble militancia” de algunos líderes hace, sin embargo, que se relativice las relaciones formales de comunicación y coordinación entre las organizaciones.

Las organizaciones de la sociedad civil y los partidos carecen de un proyecto ideológico (no las ideologías estériles). Y si esto se da en las organizaciones con tradición en el país, mucho más difícil es la situación en la mayoría de los municipios donde predomina una población rural y las condiciones de pobreza son mayores. No sólo se carece de un basamento ideológico, sino que las estructuras organizativas son demasiado elementales, proporcionales al nivel de carencias. Esto también dificulta encontrar interlocutores válidos en la sociedad civil local y nacional para la promoción de la participación. La atomización social y los particularismos de las organizaciones de la sociedad civil conforman un tejido social que no es favorable a la participación ciudadana y al protagonismo que deberían tener las organizaciones de base.

Las instancias en las que más participa la ciudadanía organizada y no organizada son las elecciones municipales y los cabildos abiertos. Esto se explica en parte por la ausencia de una cultura de participación que se pudiera extender hacia la

sociedad civil y en consecuencia por la debilidad del tejido asociativo y organizativo de la misma. La población en general otorga importancia a las elecciones como una forma de mantener la lealtad a la familia en un contexto de cultura política tradicional. Los cabildos aparecen como las instancias hacia las que las municipalidades han mostrado mayor capacidad de organización. A estos últimos fundamentalmente son invitados los patronatos. La invitación normalmente se hace por radio local o por notificaciones escritas.

La precariedad social en que vive la mayoría de las comunidades del municipio hace que las demandas tiendan a ser muy elementales (servicios de agua, luz eléctrica, letrinización, etc.) lo que afecta la posibilidad de tener expectativas mayores de realización. Y son precisamente estas condiciones las que afectan la formación de una ciudadanía plena. Con organizaciones tan débiles, incapaces de ejercer presión y con limitado tiempo por las actividades de sobrevivencia, más el peso de la limitada capacitación lleva a la construcción de una ciudadanía muy precaria.

La ciudadanía agrupada en estas organizaciones está muy deseosa de participar en los distintos eventos, pero lo que realmente pueden lograr en ellos es un mínimo que para ellos ciertamente puede ser un “máximo”. Y esta forma de operar en condiciones tan precarias y por los bajos niveles de capacitación llevan a una legitimación de decisiones gubernamentales cuando se da la participación. La participación se ve limitada en los cabildos en tanto la estructura social no puede ser alterada por que ni siquiera es parte de la agenda de las organizaciones.

Mas allá de las limitaciones que siempre tienen las organizaciones para hablar de su problemática interna, a estas organizaciones les cuesta identificar los gruesos problemas que más afectan las posibilidades de tener mejores organizaciones. Las organizaciones acaban sobredimensionando factores externos y/o factores económicos. El tema del financiamiento siempre se constituye en una prueba de fuego para las organizaciones.

El medio social en el que se mueven las organizaciones juega también un papel importante en tanto espacio de motivaciones o inhibiciones. Aquí juegan un papel importante los valores que se están promoviendo y sobre todo para heredar liderazgos. El individualismo, la falta de compromiso, los comportamientos burocráticos, los tipos de liderazgo antidemocráticos, las relaciones internas que descansan sobre distintas subjetividades (con contradicciones e intereses), los bajos niveles de capacitación, la incapacidad de establecer redes, la violencia generalizada, son elementos fundamentales que pesan para una adecuada organización .

Pero las motivaciones no aparecen en el vacío. Se necesitan liderazgos comprometidos que cumplan funciones “mayéuticas” en el sentido socrático de la palabra. La formación de liderazgos comprometidos, democráticos y con capacidad política se ve dificultada por la ausencia de una cultura política democrática orientada hacia procesos de participación en los distintos ámbitos de

la sociedad. Los partidos, al carecer de una base ideológica y con prácticas alejadas de los valores democráticos, no son instancias para la formación de líderes auténticos. Las dificultades que se dan para la formación de una conciencia ciudadana desde el papel que juega la educación abona poco a la construcción de liderazgos.

Uno de los grandes problemas que enfrentan los patronatos, por su debilidad organizativa y por sus grandes necesidades materiales, es que son de fácil cooptación por grupos poderosos y se prestan al juego clientelar. En este sentido, sin autonomía, es difícil contribuir a una práctica de participación ciudadana democrática. El gran dilema que enfrentan los sectores más pobres es que sus limitadas condiciones organizativas, sus bajos niveles de capacitación política y la pobreza que padecen dificultan su mejor participación. Pero es precisamente esta situación la que urge procesos de participación.

Para que las organizaciones, y la población en general, dejen de ser irrelevantes y puedan constituir una mayor autonomía es importante ampliar la participación más allá de la esfera estatal. La participación ciudadana necesita ser extendida hacia la esfera del trabajo, hacia una ciudadanía laboral. La oportunidad de participar en el ámbito del trabajo cambia el contexto de la política nacional. Como dice Pateman : *“ La oportunidad de participar en forma extensa en áreas como el trabajo alteraría radicalmente el contexto de la política nacional. Los individuos tendrían múltiples posibilidades de aprender las cuestiones clave sobre la creación y el control de los recursos y, por lo tanto, estarían mucho mejor preparados para juzgar las cuestiones nacionales, valorar la actuación de los representantes políticos y participar en decisiones de ámbito nacional, cuando surgiera la oportunidad”*.<sup>45</sup>

A este nivel se hace necesario una mayor articulación positiva entre la política económica y la política social más allá de las inversiones focalizadas. Una vinculación que relacione en las decisiones de la política estatales al sector público como a las organizaciones de la sociedad civil con inclusión diferenciada de los sectores con menores recursos organizativos. Las organizaciones comunitarias para dejar de ser marginales en las decisiones fundamentales necesitan constituirse como actores no sólo para priorizar proyectos con inversiones amarradas, sino también incidir en la asignación de recursos y en las decisiones de políticas que pueden afectar la vida de las poblaciones.

Las organizaciones populares a nivel local tienen un panorama aún más oscuro porque las autoridades municipales no tienen la visión (a pesar de la buena intención) , los recursos y el personal adecuado para llevar adelante procesos de participación y definir apoyos para las organizaciones de base. Por otro lado, las organizaciones no siempre tienen claro, cuando se lo proponen, el tipo de cambio que quieren generar. En este sentido Antonio Pedríguez, párroco de Yoro, nos decía claramente: Aquí en Yoro la ciudadanía y las autoridades municipales no tienen claro cuales son las implicaciones que tiene la participación ciudadana.

Las organizaciones todavía no muestran ser parte de procesos de

democratización interna y más con sus votos en medio de una cultura política tradicional, siguen el juego de los partidos tradicionales que se han perpetuado en el poder.

Uno de los puntos críticos que contribuyen a profundizar la problemática de la participación ciudadana en el municipio de Yoro es la violencia generalizada ya no sólo como expresión de conflictos entre terratenientes y campesinos, sino entre los campesinos mismos e indígenas.

El problema de la tierra sigue siendo entre unos y otros la razón fundamental del conflicto, sobre todo para las organizaciones campesinas e indígenas. Sin embargo, no es la única razón. Algunos grupos campesinos organizados en cooperativas tienen conflictos por asuntos relacionados con el acceso al crédito, por posiciones geográficas, por prestigio, y se disputan las relaciones con diversos agentes ya sean políticos, religiosos o comerciales.<sup>46</sup>

Los conflictos que se generan entre estos grupos provocan grandes rupturas y lo que es peor, alianzas con terratenientes que se vuelven contra los mismos campesinos. Esto sucede, como se puede observar, en algunos de grupos que presentan cierto nivel organizativo lo que hace más difícil la posibilidad de encontrar interlocutores que sirvan de apoyo a las organizaciones con mayores debilidades organizativas como los patronatos.

Entre las causas que han contribuido al deterioro de las bases de la solidaridad están las formas de intervención estatal. El papel que ha jugado el Instituto Nacional Agrario (INA) en muchos casos no ha sido nada favorable a las organizaciones campesinas e indígenas. El otorgamiento de títulos a unos y otros de la misma tierra y en alianza con los intereses de los terratenientes locales y usando la intervención del ejército, la situación se ha visto agravada.

La debilidad organizativa es un factor que amplía las desigualdades en tanto no hay forma de hacer contrapesos a la impunidad, a la falta de eficacia de la administración pública, a las exigencias de mayor inclusión social, económica y política.

Quizás se pueda decir, contrario a lo que plantea Habermas (1987) en su "teoría de la acción comunicativa" que las condiciones para la acción comunicativa están muy limitadas para estos grupos lo que hace difícil participar en procesos deliberativos o verse beneficiados por ellos. Hace falta pasar de una participación que legitime la gestión pública hacia procesos que generen una cultura de participación democrática.

## *7. SOCIALIZACION POLITICA ANTIDEMOCRATICA Y EXCLUYENTE.*

Algunos estudios han admitido que en Honduras existe una relativamente alta participación electoral pese a la ausencia de programas orientados hacia los problemas más urgentes del país. Se acepta que ello es resultado de una identificación con los partidos tradicionales y de las relaciones clientelares que vinculan a los partidos con los electores.

Esta identificación con los partidos tradicionales tiene una larga historia en el país, desde la formación de los partidos tradicionales a finales del siglo XIX, y que hasta el día de hoy se ha logrado mantener. La lealtad familiar al partido ha sido una de las características fundamentales. Este apego a los partidos tradicionales en la perspectiva de Almond y Verba (1970) se identifica con lo que ellos llaman orientación afectiva, como el conjunto de sentimientos que se tienen respecto a los partidos. Esta realidad está más cerca de una cultura parroquial y subordinada donde no hay capacidad de incidir en el desarrollo de la vida política.<sup>47</sup>

El nivel de orientación afectiva en el comportamiento político es sólo una dimensión que necesita la complementación de un nivel de orientación cognocitiva y evaluativa. La orientación cognocitiva implica la información y el conocimiento sobre el funcionamiento del sistema político y la orientación evaluativa implica los juicios y opiniones que sobre el mismo se manejan.

La debilidad ideológica de los partidos en Honduras como resultado de un proceso histórico contribuyó a la formación de relaciones patrimoniales y clientelares en la política, acentuando las formas de exclusión de amplios segmentos de la población, alejados de la posibilidad de constituir una ciudadanía con cierta autonomía en lo económico y que consecuentemente adquiriera los medios de acceso a los espacios de formación de una conciencia política.

Lo que se quiere decir es que las condiciones de pobreza en que han vivido amplios sectores de la sociedad los ha hecho influenciados a las prácticas políticas antidemocráticas de las élites. Incluso se puede decir que la participación en elecciones ha sido una forma de compensar la exclusión. En estas condiciones es difícil el acceso a estructuras y procesos que posibiliten la formación de una conciencia política.

Ernesto Paz se refiere a esta problemática señalando que:

*“Los pobres siempre participan en política pero lo que ocurre es que son personas que como generalmente el pobre es una persona analfabeta con un bajo nivel de educación, ellos no logran percibir con claridad donde están sus intereses y quienes los pueden representar mejor, entonces ellos son objeto de transacciones políticas. Aquí en nuestro país es común escuchar decir a los dirigentes políticos, yo llevo a mi gente, esa es mi gente, o sea que todas estas bases políticas, son gente que tiene fierro, porque ellos los llevan a votar a cambio de la solución de un problema concreto que puede ser la comida de sus hijos mañana, o un par de zapatos o un camisa, un pantalón, es un sistema que favorece las desigualdades y que se aprovecha del hambre de los pobres”.*<sup>48</sup>

Uno de los factores que de aquí se desprende es que el clientelismo es una relación de intercambio de forma asimétrica que legitima dichas relaciones, con lo que se amplían y se reproducen los círculos de la exclusión. El nivel educativo es un elemento que interviene en este proceso como socialización política por la relación que se tiene con la autoridad y los líderes políticos y por los roles que se asumen en este intercambio.

Si se admite que hay una relación positiva entre la educación y la pertenencia a las asociaciones civiles, los grados elevados de participación y un mayor involucramiento en el sistema político, los procesos de socialización relevantes son básicamente dos: a) “la relación entre los roles que una persona juega en la sociedad y en la política” y, b) “la relación entre las experiencias que se tienen con la autoridad en la sociedad y en la política”.<sup>49</sup>

La escuela como uno de los primeros espacios y experiencias públicas institucionalizadas con reglas y prácticas de interacción cumple una función importante en la socialización política en el sentido de que se generan y transmiten, en los contenidos y prácticas, valores, creencias y pautas en torno al poder y la autoridad. Los sujetos desempeñan un papel importante en la escuela en la producción y reproducción de éstas prácticas. Son espacios además referidos, en las relaciones que se establecen, a la pertenencia a grupos sociales fuera de la escuela con modos de relación institucionalizados que son difíciles de cambiar.<sup>50</sup>

En municipios como Yoro de población mayoritariamente rural y donde una parte de ella es indígena, el acceso a la educación es limitada y cuando se tiene es insuficiente para la formación de una conciencia ciudadana. Las relaciones con el maestro (autoridad) son más verticales que horizontales, privilegiando el respeto a la autoridad y a las instituciones sin la crítica reflexiva, y en condiciones donde las escuelas son de menor calidad que en las áreas urbanas, tanto en sus instalaciones físicas como porque los maestros no son suficientes para atender la demanda. Aún cuando la inversión en educación puede ser una estrategia para superar las condiciones de vida de la población, muchas familias demandan de sus hijos en edad escolar trabajo completo como un mecanismo de sobrevivencia.

La escuela, en sus distintos niveles, al cumplir la función de formar a los niños y niñas y jóvenes aquellas habilidades básicas para desarrollarse como individuos y de esa forma integrarse a la sociedad, tiene potencialmente un papel democratizador, pero también puede agudizar las diferencias socioeconómicas.<sup>51</sup> Sin embargo, el problema sigue siendo el acceso en tanto la población pobre cuando más, puede llegar a concluir el nivel primario, porque se ven enfrentados al dilema de que la educación puede ser un espacio de movilidad social, pero el acceso demanda ciertas condiciones materiales que al no tenerse obligan a buscarlas pero a condición de abandonar la escuela. En el nivel primario (vale también para los otros niveles) además esas habilidades adquiridas son insuficientes, se parte de un modelo de integración universal propio de la modernidad, sin diferenciar los ámbitos rurales de los urbanos y sin tomar en cuenta las particularidades de la población indígena.

Al ofrecerse un modelo de educación de ‘atender a todos por igual’ sin considerar sus particularidades, como exigencia de la conformación de un Estado-nación que todavía prevalece, se reproducen relaciones de desigualdad en tanto la autoridad

escolar introduce patrones y pautas culturales de los grupos sociales a los que pertenece. Al ocultar las diferencias sociales se da una tendencia de “culpar a la víctima”, al escolar, de su fracaso, afectando la autoestima que es importante para la formación de la personalidad política que se va desarrollando en la escuela. Al afectarse la autoestima, ésta experiencia se traslada a los otros espacios como el laboral optando por trabajos menos remunerados y contribuyendo con ello a ampliar las desigualdades sociales.<sup>52</sup> Las desigualdades se amplían y se mantienen porque en éste y otros ámbitos la baja autoestima genera también comportamientos de sumisión.

Este círculo de reproducción de la desigualdad se da más en los sujetos de los sectores menos privilegiados que no pueden ver reforzados sus niveles educativos y su autoestima en sus familias por las condiciones de sobrevivencia de sus padres y porque al ir a la escuela, en condiciones precarias, se dificulta su mejor aprovechamiento. Aquí es donde se da, en muchos casos, un proceso de culpar a la víctima. Si la autoestima se da también en relación a la pertenencia social, los grupos a los que se pertenece y también la escuela la refuerzan. Entonces de ello resulta en la escuela, relaciones de “sometimiento y subordinación” posibilitadas por la dinámica institucional escolar en sus rasgos señalados y conformando así patrones de dependencia que son llevados a las otras esferas.

La escuela, la educación, es también un recurso político que afecta no sólo la desigualdad social, sino también la posibilidad de incidir en la toma de decisiones de la sociedad. Robert Dahl lo manifiesta de la siguiente forma:

*“Debido a la desigualdad en recursos sociales, algunos ciudadanos obtienen una influencia significativamente mayor que otros sobre las decisiones políticas y las acciones del gobierno. Estas asimetrías no son, por desgracia, triviales. El resultado es que los ciudadanos no son iguales políticamente- ni mucho menos- y así, la fundamentación moral de la democracia, la igualdad política entre ciudadanos, se ve seriamente vulnerada”.*<sup>53</sup>

La escuela en cuanto construcción social ha expresado las visiones del mundo en cada época. Así la formación de los Estado-Nación y posteriormente el contexto de la guerra fría enfatizaron una educación más proclive a las obligaciones que a los derechos, un énfasis informativo y teórico desligado de la práctica y de la crítica de las instituciones sociales, favorecieron un método expositivo y deductivo y un énfasis en la identidad.<sup>54</sup>

De esta manera los pobres se ven imposibilitados para encontrar mejores condiciones de vida. Los niveles educativos les alejan de los mercados de trabajo mejor remunerados y éstas condiciones les hacen vulnerables a las estrategias clientelares en la política, al aislamiento, a la impotencia, al fatalismo y a la subordinación con los distintos ordenes sociales con los que entran en relación.

Una expresión de esto último es lo que plantea Juventino Hernández con respecto a los problemas que hay para participar en los cabildos abiertos:

*“ A veces hay cierto acomplejamiento. Si voy, voy a tener miedo de hablar, mejor no voy. Si voy*

*talves me van a dar mi tiempo de comida pero mi esposa y mis hijos se van a quedar sin comida acá. Para esa gracia mejor me voy hacer mi día de trabajo, hago talves para comer el día”.*<sup>55</sup>

La educación formal no es el único ámbito para la formación de la conciencia política y muchas veces no es la mejor escuela. La participación se aprende participando y la conciencia política democrática se forma en los espacios que permiten una participación democrática. En este sentido las elecciones municipales en sus distintos niveles y momentos cuando hay una verdadera competencia política y hay condiciones para la pluralidad y la mayor representatividad es lugar para el aprendizaje democrático. Los cabildos abiertos, los plebiscitos como formas de democracia directa son también espacios privilegiados para el aprendizaje de la democracia , cuando se dan condiciones democráticas y se deciden (al menos potencialmente) cosas relevantes.

En Honduras los partidos, dado su carácter, no están comprometidos con la formación de la ciudadanía y por ello no promueven espacios de formación de la conciencia política para los electores y, sus prácticas, la mayoría de las veces, no son espacios de socialización política en favor de valores democráticos. Las instituciones estatales y las organizaciones de la sociedad civil como las ONGs son estructuras altamente jerarquizadas que pocas veces promueven a su interior procesos de participación ciudadana, la rendición de cuentas y son poco abiertas a formas de control social por parte de la población. De manera que el Estado (salvo, en alguna medida, las inversiones FHIS en los municipios) , las elites políticas y los partidos no facilitan los espacios para una mayor democratización y del lado de la sociedad civil no hay una tradición de participación ciudadana.

En este sentido Rafael del Cid señala que un gran obstáculo para la participación es:

*“La incomprensión de lo que es la participación. Confundir participación con pura información, con pura consulta ex-ante y no acordarse después o dando trabajo en el proyecto, sino entendida como el involucramiento del ciudadano desde el principio en negociar, en trabajar por ella, participar en lo que se va hacer...como al ciudadano se le da poder, poder de decisión [...] El sistema político juega un papel negativo en tanto se puede tergiversar lo que es participación desde un punto de vista conservador pueden desprestigiar la participación como cosa de comunistas. Es una cuestión de cultura política, de abrirle causes. Ese es el gran obstáculo. Usted puede tener participación exitosa en un pueblo pobre, por supuesto los países ricos pueden sofisticar la participación. Quien da la capacitación si nadie está capacitado y aquí el papel de las élites intelectuales que mueva estas cosas. A falta de capacidad y fuerza desde abajo tiene que surgir desde arriba. Políticos visionarios que llegaran al poder y esta manera de pensar compartámosla con la gente, metamos capacitación por todos lados, que los periódicos hablen todos los días. Que se trabaje en las escuelas, que se trabaje en todo el país algo así como lo que hizo el FHIS con los municipios. Se necesita alguien que empuje con visión y eso es lo que desgraciadamente nos hace falta a nosotros, estadistas con más visión arriba y abajo que no los tenemos”.*<sup>56</sup>

Lo expresado por del Cid es un intento por dar respuesta a una de las preguntas que hoy día tiene mucha actualidad en el debate de la ciudadanía: ¿Quién debe ser el responsable de la formación de los ciudadanos en las virtudes públicas?. Como resultado de la crisis de la democracia liberal, del estadocentrismo, entre otros factores, ha vuelto la pregunta por el tipo de ciudadanía que se debe formar. Los neoliberales sostienen que fundamentalmente el mercado es el formador de virtudes; algunas feministas abogan porque algunas cualidades de las mujeres como la maternidad podrían ser la base de la ciudadanía; para el republicanismo cívico la participación en la vida pública es la clave; para los teóricos de la sociedad civil es en las organizaciones de la sociedad civil (ONGs) donde se pueden internalizar valores; los multiculturalistas señalan la importancia de abordar la ciudadanía de forma diferenciada y ante el concepto pasivo de ciudadanía diversos sectores proponen la participación ciudadana.<sup>57</sup>. Quizás este último enfoque en perspectiva democrática ayude a los actores a definir un modelo de ciudadanía que sea más incluyente y comprometido con la esfera pública. Ello no debe de olvidar que la educación formal y no formal sigue siendo vital para la formación de la ciudadanía.

## **CONCLUSIONES E IDEAS A MANERA DE PROPUESTAS.**

1. Se ha planteado cómo elementos históricos de dependencia de grupos económicos locales subordinados al capital extranjero, con una herencia colonial muy precaria y sin rupturas fundamentales en los grupos de poder, contribuyeron a la formación de una cultura política con rasgos patrimoniales que han favorecido un funcionamiento clientelar de las relaciones políticas y cuyos efectos han sido la exclusión social y política de amplios sectores de la sociedad hondureña. Todo ello ayudó a formar un Estado de derecho muy débil, poco diferenciado y sometido al control político de las élites. Los partidos que tuvieron una base ideológica en su surgimiento y que dado su carácter elitario, no pudieron sostener, se han orientado por un pragmatismo que no es favorable a la participación ciudadana. Revertir este proceso implica ampliar la competencia política (elecciones en papeletas y en tiempos separados de alcaldes, diputados) en el ámbito local con garantía de financiamiento público de los partidos, independencia de los organismos electorales, con prácticas de elecciones internas a todos los niveles partidarios, con sistemas de rendición de cuentas y de control social de la función parlamentaria en tiempos determinados y con funciones de socialización política en perspectiva democrática. Con diálogos abiertos con los distintos sectores de la sociedad. Es necesario comprometer programas de gobierno relacionándolos con revocación de mandato. Las candidaturas independientes, los movimientos de ciudadanos y la formación de coaliciones electorales y de gobierno deberá pensarse por los partidos pequeños y pueden ser en algún momento una alternativa favorable a la competencia política. La construcción de oposiciones democráticas por parte de los partidos de forma permanentes es muy importante. El voto de los residentes en el extranjero es también necesario para ampliar la competencia política.

Un mayor dinamismo en el ámbito local, constituido como entidad política, implica hacer competentes las funciones de los regidores municipales lo que supone

hacer reformas a la Ley de municipalidades para generar contrapesos que contribuyan a una gestión eficiente y más democrática. La corporación municipal, dados los límites reales de la representación, necesita abrir el proceso de toma de decisiones a las organizaciones de la sociedad civil lo más incluyentes posible.

A falta de iniciativas oficiales las organizaciones de la sociedad civil más interesadas (de mayor credibilidad) y los intelectuales comprometidos deberán urgir los cambios.

2. La dificultad de crear un Estado de derecho por la poca diferenciación de la política y del derecho mismo, es el resultado de la forma histórica de como se dio el poder en Honduras, un ejercicio al margen del derecho. Esto quiere decir que hay una legitimidad de origen de carácter autoritaria y por exclusión con un funcionamiento precario y con una tendencia en la integración social más bien negativa. Ello es producto de la capacidad que tiene el poder para autonomizarse de las condiciones que impone el derecho. Esta dificultad de operación institucional afecta la legitimidad y la credibilidad de las instituciones lo que impacta en las motivaciones de la ciudadanía para participar en procesos de gestión pública. Sin embargo, es precisamente esta realidad, entre otras razones, la que hace necesaria la participación ciudadana como una forma de control social, como una forma de representación intereses plural de las organizaciones sociales. La participación ciudadana puede contribuir a fortalecer las instituciones, hacerlas eficientes y adecuarlas a las necesidades de la población. Los cabildos abiertos son espacios importantes para la rendición de cuentas, para discutir la adecuación de la gestión a las necesidades del municipio, para la capacitación y socialización política, para ensayar liderazgos y comprometerlos, para discutir y orientar el presupuesto, para adecuar y gestionar recursos. Los plebiscitos deberán ensayarse para consultar temas, problemas importantes y hacer relevante la gestión municipal. Será necesario también crear instancias de consulta sobre temas y problemas específicos. Todo ello requerirá de una descentralización democrática o de la creación de redes institucionales y asociativas para una gestión eficiente, equitativa y más democrática. Pero sin retrotraer al Estado de sus funciones de coordinación social.

3. El clientelismo político es una práctica política arraigada y generalizada en el sistema político que ha generado por un lado, un proceso de inclusión diferenciado entre los activistas, intermediarios, clientela y líderes políticos de los partidos políticos tradicionales y por el otro lado, varios sectores excluidos de las relaciones clientelares sea porque no entran en esta lógica o porque no tienen capacidad para entrar. Para muchas organizaciones populares el clientelismo ha sido la única forma de acceder al Estado y la única forma de plantear sus demandas. Esta práctica política sin embargo, es un espacio de socialización política que no fomenta los valores democráticos. El clientelismo cierra las instituciones a procesos de participación ciudadana por los intereses que se crean en el ámbito político-administrativo y porque además estas relaciones hacen que las instituciones pierdan legitimidad.

La potestad que tienen los alcaldes para nombrar los empleados públicos crea

desde la Ley un espacio privilegiado para el clientelismo. Los cabildos abiertos se prestan a los intereses clientelares por los escasos recursos a distribuir vía fondos de inversión social cuando no hay procesos de capacitación previo y cuando aparece la figura del diputado que tiene que pagar favores o conseguir votos para reelegirse. Las relaciones que se establecen entre oficinas municipales de desarrollo comunitario y las organizaciones de patronatos, dada los limitados recursos en ambos lados, es otro espacio que se presta a las relaciones clientelares. Esto último es más intenso en los períodos electorales.

El círculo del clientelismo es difícil de romper por ser una práctica arraigada en la cultura política hondureña donde el sistema político, basado en un bipartidismo histórico, sin ideología y más bien pragmático, crea las condiciones de su reproducción dificultando la participación ciudadana. La precariedad social en que vive la mayoría de la población y quizás muy asociado a ello, con una cultura tradicional que legitima al bipartidismo, hace también que el clientelismo sea un círculo difícil de romper. Pero ello hace también más urgente la participación ciudadana. Esto hace pensar en la dificultad de que los cambios provengan desde las instituciones estatales y probablemente necesiten ser también urgidos por organizaciones autónomas. Agotar los recursos internos es importante pero la cooperación internacional en el contexto de la reconstrucción nacional, podría jugar un papel importante en la aportación de recursos en condiciones favorables a procesos de inclusión social y política y en la formación de capital humano.

4. La participación ciudadana orientada a esquemas administrativos, específicamente proyectos de infraestructura básica y pese a su importancia dadas las carencias de la población, es una forma de inclusión limitada por el carácter focalizado de los fondos de inversión frente a una pobreza extendida. La utilización de estos fondos por ser préstamos internacionales en su mayoría, agravan la escasez de recursos al no poder romper el círculo de la pobreza. Además, al no complementarse con otras formas de participación y en distintos ámbitos de la esfera y administración pública y fuera de ella, la retrotrae y la desmoviliza cuando no se cumplen expectativas y/o cuando la demanda ha sido satisfecha. La participación vía fondos del FHIS puede justificar la política social focalizada (que desintegra y le resta potencial político a los actores sociales) en el caso en que la asignación social tenga algún éxito dados los niveles de carencias, con el peligro de no controlar el origen de los fondos (préstamos internacionales) y sobre todo cuando las inversiones, como sucede con el gasto social, no llegan en su mayoría a los más pobres. La participación no debe limitarse a espacios locales y ni siquiera a los ámbitos estatales. Deberá tenerse la mirada puesta en los procesos nacionales e internacionales buscando formas de control o de incidencia en las políticas internacionales. Una participación que no contribuye a cambiar las relaciones de poder, a distintos niveles, sigue siendo irrelevante por los grados de exclusión existentes.

Todo ello hace necesario la posibilidad de incluir como debate y como práctica formas de inclusión económica (ciudadanía laboral) que favorezca la autonomía de las organizaciones y de los grupos más vulnerables. Esta forma de ciudadanía

económica o ciudadanía laboral además vincula a la población a la discusión de temas y problemáticas en donde aparecen decisiones estatales y la participación de los partidos políticos lo que ayuda a que la población sitúe sus intereses. “La ciudadanía laboral” implica el compromiso del Estado para la inclusión de derechos laborales y hacerlos efectivos y para la formación de capital humano; abogando por conseguir condiciones favorables en las empresas y actividades económicas con mayor integración de los trabajadores a las mismas y teniendo en cuenta la integración transnacional. Es vital que haya una mayor participación en las decisiones claves de las políticas estatales. Los sindicatos renovados y con mayor representación social y otras organizaciones de la sociedad civil pueden cumplir papeles importantes. En este sentido las organizaciones tradicionales (campesinos y sindicatos) , por la importancia que mantienen todavía viejos y renovados problemas ligados a la lógica del capital, necesitan ser fortalecidas como actores para favorecer procesos de participación a distintos niveles.

En el proceso de participación es importante abrir espacios hacia el control social de las decisiones sobre asuntos económicos y políticos para evitar la profundización de la dependencia económica del país que deja limitados márgenes a la construcción de la agenda pública y contribuir con ello a políticas públicas más incluyentes. Evidentemente que para ello es necesario complementar con una mejor representación de los partidos lo que implica apostar por la construcción de liderazgos comprometidos con la democracia. La sociedad civil, los intelectuales en particular juegan un papel importantísimo.

En este contexto se constata un ambiente político que se puede caracterizar de “pluralista” y de apertura democrática, pero que en lo económico privilegia el individualismo competitivo. Hay por otro lado una tendencia donde las “obligaciones” de la ciudadanía parecen opacar el debate sobre la necesidad de los “derechos”, cuando ambos son consustancialmente necesarios. En este sentido se puede decir que en Honduras la expansión de la ciudadanía política ha tendido a privilegiarse, aunque de forma todavía precaria, sin que los derechos sociales hayan sido atendidos. Con ello, sin embargo, nos confrontamos de nuevo con la noción liberal de separación institucionalizada entre economía y política que hace difícil el goce de los derechos sociales.

El tema de los derechos sociales se ve limitado por la misma debilidad de la sociedad civil que podría hacerlos disputables y donde las élites con más ventajas como nunca antes, tienen menos interés en favorecerlos. La paradoja es que a pesar de que no hay fuerzas favorables a la construcción quizás renovada del Estado de bienestar, las condiciones en que sigue viviendo la población cada día lo hacen más necesario. Si bien es cierto que hablar de relación entre derechos formales y sustanciales es insuficiente como teoría de los derechos, en países como Honduras, como muchos de América Latina, los altos niveles de desigualdad y exclusión lo hacen necesario, sin dejar de lado la multiplicidad de conflictos. El Estado social está por hacerse en nuestros países a condición de vincular autonomía y responsabilidad en los actores sociales.

Lo importante de la participación sin embargo, es que aunque no pueda resolver del todo los problemas de la ciudadanía, contribuye de nuevo a plantearlos. La participación es una contribución para evitar la pérdida de legitimidad de las democracias y de los funcionamientos estatales, es una de las formas privilegiadas para que los grupos más vulnerables encuentren canales e interlocutores que favorezcan sus intereses.

8. La débil capacidad organizativa de los sectores más pobres de los municipios hace difícil el control social de los funcionamientos administrativos y del sistema de derecho; de los partidos y en general a los poderes fácticos. Su incidencia en los asuntos públicos es muy limitada. Con ello se amplían los círculos de la exclusión. El contexto parece ser más favorable a incluir la responsabilidad ciudadana que el tema de los derechos de ciudadanía aún cuando el sistema de derechos no pueda procesarlos y las formas de bienestar no hayan podido atenderlos. El gran reto de la ciudadanía es hacer que sus derechos puedan ser “discutibles y disputables públicamente” desde la argumentación política de su inclusión pero sólo a condición de haberse constituido como actores sociales para lo que necesita también interlocutores válidos que apuesten por una participación ciudadana democrática. La población organizada en sus demandas se vincula a una ciudadanía social pero se muestra incapaz de orientar acciones hacia una ciudadanía política. Es necesario ampliar los espacios de participación potenciando la autonomía y capacidad de demanda y compromiso de las organizaciones más allá de los ámbitos locales y de los espacios que allí se proponen.

9. La atomización, el particularismo, la heterogeneidad de los actores y su desarticulación, la escasa representación de la diversidad de intereses sociales de las organizaciones de la sociedad civil, la falta de democracia interna, principalmente aquellas que podrían estar más vinculadas a los sectores más pobres, constituyen un tejido social poco favorable a la participación ciudadana. La coordinación social por redes es una alternativa pero sólo a condición que en este proceso, se diferencie, se incluya y se contribuya a la formación como actores a los sectores más vulnerables.

10. Los procesos de participación ciudadana a nivel municipal necesitan un mayor protagonismo yendo más allá de un enfoque administrativo de lograr la eficacia estatal, que es importante pero insuficiente. Lo que se necesita es formar una cultura política democrática que abra la sociedad civil y las instituciones estatales a formas de control social de manera recíproca. El espacio local deberá ser entonces un ámbito que permita a todos los niveles posibles y deseables (por lo menos relevantes en términos de decisiones y de socialización política democrática) un proceso deliberativo lo más incluyente posible. Un paso importante que se podría dar aunque no es una garantía de mayor democracia, es la posibilidad de incluir debates locales sobre las propuestas de gobierno de los partidos y urgir a los partidos a abordar y enfrentar los temas y problemas que afectan a la población. El tema del presupuesto es otro asunto que tiene viabilidad en los municipios. Siendo que todavía se trata de procesos incipientes de

participación es conveniente una mayor participación inicial del Estado central comprometiendo recursos económicos y humanos con los municipios. Una forma que puede ser viable es que las universidades y el sector público y algunos sectores privados comprometan profesionales con la gestión del desarrollo local en perspectiva democrática con los municipios más pobres. La universidad lo puede hacer de forma curricular con los profesionales que sean necesarios, vinculando docentes y alumnos por egresar. El sector público y algunas organizaciones privadas lo pueden hacer descargando actividades centrales por algún tiempo pero de forma permanente hasta que su colaboración se vuelva innecesaria. Esto implicará ciertamente construir una pedagogía de la participación y de la cooperación. El sector público puede proponer como incentivo a los profesionales sistemas de ascenso y contratar aquellos que previamente hayan prestado este tipo de servicios.

La descentralización también, democratizada y conociendo sus límites, podría jugar un papel importante en tanto evite que las decisiones fundamentales se sigan tomando en los centros y desfavoreciendo con ello la vida local.

11. Es de vital importancia propiciar procesos de socialización política en perspectiva democrática que ayuden a la formación de las virtudes públicas en los distintos espacios. La educación formal como informal, en los partidos y desde los partidos, en las organizaciones de la sociedad civil, en la familia y en los procesos de participación misma. Los medios de comunicación son aquí también muy importantes. El papel de los intelectuales puede ser muy importante para enfrentar los retos que esta problemática supone.

La educación, con una mejor oferta pedagógica diferenciada, incluyente y reflexiva, es importante porque contribuye a la formación de la ciudadanía para mantener una mirada crítica sobre los funcionamientos sociales y políticos y porque la ciudadanía puede jugar un papel más activo en su transformación.

Los procesos de inclusión de la población al sistema educativo se ve afectado por el contexto que no es favorable a incrementar el gasto social lo que está asociado a los condicionamientos externos por la dependencia y por los funcionamientos internos de las elites políticas y económicas.

12. Los procesos de participación en perspectiva de formar una cultura democrática en los municipios es difícil de llevar a cabo por las fuertes resistencias de los partidos, de las instituciones, de las autoridades, de los grupos económicos poderosos a compartir parte del poder, por lo que supone abrirse al pluralismo y al conflicto y porque la lógica de las instituciones por su poca experiencia, es más bien contraria a la participación. Pero también la población no siempre se siente motivada por la poca credibilidad de las instituciones que dificultan la creación de expectativas fundadas en la población y porque desconoce las implicaciones de una participación democrática. La existencia de una moral pública hace disputable el tema del poder.

13. La Ley de municipalidades ha creado un contexto favorable para la participación que no ha sido explotado lo suficiente. La propia municipalidad

necesita abrirse a formas de participación y cumplir las que establece la Ley de municipalidades pero reformando el derecho de convocatoria de las consultas populares (cabildos abiertos y plebiscitos), sin dejar de forma exclusiva la decisión a la corporación municipal. Sabiendo que la democracia directa tiene límites y que puede ser controlado por intereses particulares, es necesario asegurar su democratización sin que esto implique eludir las responsabilidades de la representación. Son en definitiva formas complementarias. Las instancias como los Consejos de Desarrollo Municipal deberán tener un mayor protagonismo lo que implica cambiar las reglas de su integración y funcionamiento. Relacionar programas de gobierno con revocación de mandato en forma directa en la Ley de municipalidades es también importante para una adecuada gestión municipal.

Los municipios pueden hacer participativos los presupuestos, mejorar el sistema de información y comunicación por distintos medios, incluir a la población en procesos de planificación local, de evaluación de la gestión y de rendición de cuentas. Cambiar las reglas del juego y acostumbrar a los actores es difícil, pero es necesario comenzar a enfrentar esas dificultades. Es quizás la única forma que puede devolver la credibilidad a las instituciones estatales. Para ello será necesario el aporte de una mediación crítica de la sociedad civil.

La participación sin embargo, necesita ser pensada de forma diferenciada ya no sólo hacia los actores mismos (grupos étnicos, mujeres, jóvenes, los más pobres), sino también reconociendo las diferencias y particularidades de cada municipio. Pero igualmente debe ser pensada a distintos niveles tanto en el municipio, en el plano nacional como internacional. La fuerte dependencia que tiene el país y la incidencia de actores internacionales en su agravamiento, hace necesario la formación de redes que en este nivel sean capaces de crear contrapesos. Ya hay temas y actores (superando los particularismos) que pueden ser vinculantes como los ecológicos, el tema de la mujer y los vínculos de las ONGs y a los que se suman las redes de iglesias y de intelectuales.

## VI. BIBLIOGRAFIA.

Acedo, Blanca (2000). “*Representación política y sistemas electorales municipales*”. En: *Agenda de la Reforma Municipal en México*, (México: Cuadernos de Debate).

Adler Lomnitz, (1994). *Redes Sociales, Cultura y Poder. Ensayos de Antropología Latinoamericana*.. (México: FLACSO-Miguel.A. Porrúa).

Ames, Patricia (1999). “*El poder en el aula: un estudio en las escuelas rurales andinas*”. En: Tanaka, Martín (comp) *El Poder Visto Desde Abajo. Democracia, Educación y Ciudadanía en Espacios Locales*. (Lima: IEP).

AMHON. (1993). *Ley de Municipalidades y su Reglamento*. Tegucigalpa, Honduras.

Auyero, Javier. (1996). “*La doble vida del clientelismo político*”. Sociedad # 8, (Buenos

Aires: UBA).

Bendel, Petra. (1994). *“Partidos políticos y democratización en América Central. Un intento de romper la lanza a favor de los partidos a pesar de los pesares”*, En: *Anuario Centroamericano*, Costa Rica.

Borja, Jordi (1988). *Estado y Ciudad. Descentralización Política y Participación..* (Barcelona: PPU)

Borón, Atilio. (1993). *Estado, Capitalismo y Democracia en América Latina*. Universidad de Buenos Aires.

----- (1999). *“Pensamiento único y resignación política. los límites de una falsa coartada”*. Revista Nueva Sociedad # 163, sep-oct. (Caracas: Nueva Sociedad).

Bresson, Jean Cartier.(1996). *“Corrupción institucional y neocorporativismo con ejemplos del caso francés”*. Nueva Sociedad # 145 (Caracas: Nueva Sociedad).

Caciagli, Mario. (1996). *Clientelismo, corrupción y criminalidad organizada*. Cuadernos y Debates # 60 (Madrid: Centro de Estudios Constitucionales).

Cardarelli, Graciela y Rosenfeld, Mónica (1998). *Las Participaciones de la Pobreza. Programas y Proyectos Sociales* (México: Paidós)

Chávez, Manuel. S.f. *“Informe Preliminar: Yoro”*.(Honduras: CONADEH-Yoro).

Compañía de Jesús. (1995). *“Los jesuitas ante la problemática de la tierra en Yoro”*. Diario La Tribuna 1 de septiembre, Tegucigalpa, Honduras.

Constitución de la República de Honduras. (1999). Decreto No.131 del 11 de enero de 1982. (Honduras: Editorial Guaymuras).

COSUDE - Gobierno de Honduras. (1998). *Organización Campesina y Desarrollo Empresarial. Síntesis de la Experiencia DRI-Yoro*.(Honduras: Litografía López).

Cunill, Nuria (1991) *Participación Ciudadana. Dilemas y Perspectivas para la Democratización de los Estados Latinoamericanos*. (Caracas: CLAD)

----- (1997) *Repensando lo Público a Través de la Sociedad*. (Caracas: CLAD)

Dahl, Robert. (1999). *La democracia. Una guía para los ciudadanos*. (España: Taurus).

D'Auria, Anibal (1998). *“El círculo clientelismo/corrupción en la construcción del liderazgo político”*, En: Castañeda, F y Cuellar, Angélica (coord) *Redes de Inclusión. La Construcción Social de la Autoridad*. (México: Miguel A. Porrúa).

Dávila, Andrés. (1999). *“Clientelismo, intermediación y representación política en Colombia: ¿Qué ha pasado en los noventa?”*.Estudios Políticos # 15, julio-diciembre (Medellín: Universidad de Antioquia).

Deutscher, Eckhard (1989). *“La función de los partidos políticos en el proceso de democratización de Centroamérica”*, En: Estudios Sociales Centroamericanos #50. Costa

Rica.

Díaz, María del Carmen (1998). *La Producción Social de la Ciudadanía Política en México*. Tesis doctoral, Centro de Estudios Sociológicos (México: COLMEX).

Falla, Ricardo (1998). "Se Rompió el Esquema Bipartidista?", En: Diario El Heraldo Tegucigalpa, Honduras.

Fleury, Sonia. (1999). "Reforma del Estado en América Latina". Nueva Sociedad #160. Marzo-abril. (Caracas: Nueva Sociedad).

Gallardo, Helio. "Notas para contribuir a una discusión sobre los nuevos actores sociales". Revista pasos, Costa Rica.

Garretón, Manuel.(1996). *Los partidos políticos y su nuevo contexto en América Latina*". Revista Latinoamericana de Estudios Avanzados #.1, Caracas, Venezuela.

Gil Villegas, Francisco (1993). "Democracia y liberalismo en la modernidad: una perspectiva teórica". Foro Internacional # 134, octubre-diciembre (México: COLMEX).

Gobierno Dominicano-PNUD (1996). *Concertación y Participación Social en la Lucha Contra la Pobreza*, Santo Domingo, Rep. Dominicana.

Gobierno de Bolivia (1997) *El pulso de la democracia.. Descentralización y participación en Bolivia*. (Caracas: Nueva Sociedad)

González, Antonio (1997). *Estructuras de la praxis. Ensayos de una filosofía primera*. (Madrid: Editorial Trota).

Gorostiaga, Xavier.(1996). "Centroamérica 2015". En : Varios Autores. *Mundialización y liberación* (Managua: Editorial UCA).

Guerra, Carlos (1997). *Nueva Estrategia Neoliberal: la Participación Ciudadana en Chile*. (México: CRIM)

Guevara, Gilberto (1998). "Democracia y educación", En: Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática,# 16. (México: IFE).

Guillén, Tonatiuh y Negrete, José (1995) "El municipio y la estructura regional del poder" En: Guillén Tonatiuh y Ordoñez, Gerardo (coord) *El Municipio y el Desarrollo Social de la Frontera Norte* (México: Friedrich Ebert)

----- (1996). *Gobiernos Municipales en México: Entre la Modernización y la Tradición Política (conclusiones)*. (México: El Colegio de la Frontera Norte).

----- (1996). "Los gobiernos municipales de pequeñas dimensiones" En: *La Otra Frontera Norte de México*.(México: Frierich Ebert).

Habermas, Jurgen (1999) *La Inclusión del Otro. Estudios de Teoría Política*. (España: Paidós)

Held, David (1992). *Modelos de Democracia*. (México: Alianza Editorial)

----- (1997). "Ciudadanía y autonomía" *La Política* # 3, octubre (España: Paidós).

Hitzler, Ronald (1999). "El ciudadano imprevisible: acerca de algunas consecuencias de la emancipación de los súbditos". En: Beck, Ulrich. *Hijos de la libertad* (México: F.C.E).

Johnson, Nevil. (1997). "Los partidos políticos: tensiones entre la misión democrática y la función gubernamental", En: *Foro Internacional* (México) # 147. (México: Colegio de México).

Klisberg, Bernardo (1998) "Seis tesis no convencionales sobre participación", En: *Revista Paraguaya de Sociología* # 102, mayo-agosto. Paraguay.

Kymlicka, W y Wayne, Norman. (1997). "El retorno del ciudadano. Una revisión de la producción reciente en la teoría de la ciudadanía". *Revista La Política* # 3, octubre (Barcelona).

La Gaceta. Diario Oficial de la República de Honduras. (1992). Número 26.636. Tegucigalpa, Honduras.

Lander, Edgardo. (1997). "Democracia, Participación y Ciudadanía". *Revista Paraguaya de Sociología* # 100, septiembre-diciembre. Paraguay.

Lander, Edgardo (1998). "Los límites del potencial democratizador de la esfera pública no estatal" En: Bresser Pereira, Luiz y Cunill, Nuria (Edit) *Lo Público no Estatal en la Reforma del Estado* (México: CLAD)

Lechner, Norbert (1994). "La (problemática) invocación de la sociedad civil". *Perfiles Latinoamericanos*, #5, dic. (México: FL:ACSO).

----- (1995). "Reforma del Estado y los problemas de la conducción política". *Perfiles Latinoamericanos* # 7. (México: FL:ACSO).

----- (1997) "El nuevo contexto de los partidos políticos", En: *Foro Internacional*, # 147. México.

----- (1997). "La reforma del Estado entre la modernización y democratización" En: *Un Estado para la Democracia*. (México: UNAM).

----- (1997). "Las tres formas de coordinación social" *Revista de la CEPAL* # 61, abril. (Chile: CEPAL).

----- (2000). "Nuevas ciudadanías". *Revista de Estudios Sociales* # 5, Facultad de Ciencias Sociales, (Bogotá: Uniandes/Fundación Social).

Marshall, T.H. y Bottomore, Tom (1998) *Ciudadanía y Clase Social* (Madrid: Alianza Editorial)

Merino, Mauricio (1997). "La participación ciudadana en la democracia", En: *Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática* # 4. México.

Meyemberg, Yolanda (1999). "*Ciudadanía: cuatro recortes analíticos para aproximarse al concepto*". Perfiles Latinoamericanos # 15, diciembre. (México: FLACSO).

Mires, Fernando (1998). *El Malestar en la Barbarie. Erotismo y Cultura en la Formación de la Sociedad Política*. (Caracas: Nueva Sociedad)

Navarro, Zander. (1998). "*Democracia y control social de los fondos públicos. El caso del 'presupuesto participativo' de Porto Alegre (Brasil)*". En: Bresser Pereira, Luiz y Cunill, Nuria (editores). *Lo Público no Estatal en la Reforma del Estado*. (Argentina: Paidós-CLAD).

Njaim, Humberto. (1996) "*Cientelismo, mercado y liderazgo partidista en América Latina*". Nueva Sociedad # 145. (Caracas: Nueva Sociedad).

Offe, Claus. (1990). *¿La democracia contra el estado benefactor? Las bases estructurales de las oportunidades políticas neoconservadoras*. Doxa, Cuadernos de Ciencias Sociales # 2 (Buenos Aires).

----- (1990). *Contradicciones en el estado de bienestar*. (México: Alianza editorial).

Pardo, Maria Luisa (1994). "*La gestión municipal ¿gestión o freno para el ejercicio democrático?*" En: Merino, Mauricio (Coord). *En busca de la democracia municipal*. (México: COLMEX).

Pérez Sáinz, Juan Pablo (1999). "*Mercado laboral, integración social y modernización globalizada en Centroamérica*". Nueva Sociedad # 164, Noviembre-Diciembre. (Caracas: Nueva Sociedad).

Peschard, Jacqueline (1996). (Introducción) *Cultura política*. (México: IFE-UAM).

----- (1997) "*La cultura política democrática*", En: Cuadernos de Divulgación de la Cultura democrática # 2. México.

Pissorno, Alejandro y otros (1975). *Participación y cambio social en la problemática contemporánea* (Buenos Aires: Siap-Planteos).

Porta, Donatella Della. (1996). "*Partidos políticos y corrupción. Reflexiones sobre el caso italiano*". Nueva Sociedad # 145 (Caracas: Nueva Sociedad).

Pozo, Hernán (1990). "*Descentralización, democracia y desarrollo local*". Documento de trabajo # 456 (Chile: FLACSO).

Prud'Home, Jean (1997). "*Consulta popular y democracia directa*". Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática # 15. (México: IFE).

Putnam, Robert. (1994). *Para Hacer que la Democracia Funcione. La Experiencia Italiana en Descentralización Administrativa*. Caracas.

Rabotnikof, Nora (1999). "*La caracterización de la sociedad civil en la perspectiva del BID y del BM*". Perfiles Latinoamericanos # 15 diciembre. (México: FLACSO).

Reilly, Charles (1998). *Redistribución de derechos y responsabilidades: ciudadanía y capital social*". En: Bresser Pereira, Luiz y Cunill, Nuria. *Lo público no estatal en la reforma del estado*. (Buenos Aires: Paidós-CLAD).

Revello, María. (1999). *"Descentralización y participación: la experiencia montevideana"*. Afers Internacionals # 47 (Barcelona).

Reyes, Miguel (1998) *Patrimonialismo y Participación*. (Guatemala: FLACSO)

Rouquier, A. (1978). *"El análisis de las elecciones no competitivas: control clientelista y situaciones autoritarias"*, En: Hermet, G. Ropuquier, A. y Linz, J., *¿Para Qué Sirven las Elecciones?*, (México: F.C.E.).

Salomón, Leticia y Otras (1996) *Ciudadanía y participación en Honduras*. (Tegucigalpa: CEDOH)

Salomón, Leticia (1998) *Honduras: cultura política y democracia*. (Tegucigalpa: CEDOH)

------(1999). *"Honduras: vientos huracanados y renovación política"*. Revista Nueva Sociedad # 165. (Caracas: Nueva Sociedad)

Sanahuja, Josep (1998). *"Poder político, poder militar y sociedad civil en Honduras"*. En: Botella, Joan y Sanahuja, Josep (eds). *Centroamérica después de la crisis*. (Barcelona: ICPS).

Sartori, Giovanni (1987). *Partidos y sistemas de partidos. Marco para un análisis*. Vol. 1 (España:Alianza).

----- (1988). *Teoría de la Democracia* (tomo 1). (Madrid: Alianza Editorial).

----- (1997) *Que es la democracia*. (México: Nueva Imagen)

Sieder, Rachel. (1998). *Elecciones y Democratización en Honduras*. (Tegucigalpa: Edit. Universitaria).

Tanaka, Martín (1999) *"La participación social y política de los pobladores populares urbanos: del movimientismo a una política de ciudadanos. El caso del Agustino"*. En: *El Poder Visto Desde Abajo. Democracia, Educación y Ciudadanía en Espacios Locales*. (Lima: IEP)

Tangermann, Klaus. (1995). *"La democracia centroamericana en la discusión"* En: *Las Ilusiones y Dilemas de la Democracia en Centroamérica..* (Costa Rica: FLACSO).

Torres Rivas, Edelberto (1998). *" Los desafíos del desarrollo democrático en Centroamérica"*. En: Botella, Joan y Sanahuja, Josep (eds). *Centroamérica después de la crisis*.(Barcelona: ICPS).

Touraine, Alain (1999). *¿Cómo Salir del Liberalismo?*. (México: Paidós).

Tribunal Nacional de Elecciones. (1997). *Ley Electoral de las Organizaciones Políticas*. (Honduras: Graficentro Editores).

Uccelli, Francesca (1999). *“Educación y democracia en el sur andino: posibilidades y esfuerzos de las familias campesinas para educar a sus hijos”*, En: Tanaka, Martin (Comp) *El Poder Visto Desde Abajo. Democracia, Educación y Ciudadanía en Espacios Locales*. (Lima: IEP)

UNRISD (1983). *Diálogos sobre la participación. # 4* (Ginebra: UNRISD).

Vieira, Liszt (1998). *“Ciudadanía y control social”* En: Bresser Pereira, Luiz y Cunill, Nuria (edit). *Lo público no estatal en la reforma del Estado*. (Buenos Aires: Paidós-CLAD).

Ziccardi, Alicia. (1995). *La tarea de gobernar: las ciudades y la gobernabilidad”*. En: *La Tarea de Gobernar: Gobiernos Locales y Demandas Ciudadanas*.(México: M.A.Porrúa-UNAM).

Ziccardi, Alicia y Saltalamacchia, Homero. (1997). *Metodología de Evaluación del Desempeño Institucional de los Gobiernos Locales*. (México: IISU).

Ziccardi, Alicia (1998) *Gobernabilidad y Participación Ciudadana en la Ciudad Capital*. (México: Miguel Angel Porrúa, IIS-UNAM).

----- (1999). *“Comentarios sobre las posibilidades de la gestión local del desarrollo. Ciudades y ciudadanía”* Trabajo presentado al V Congreso Internacional del CLAD sobre Reforma de Estado y De la Administración Pública. México.

Zuluaga, Jaime. (1996). *“ Cuando la corrupción invade el tejido social”*. Nueva Sociedad # 145 (Caracas: Nueva Sociedad).

## INOTAS.

La idea de que la participación ciudadana es un complemento de la democracia representativa tiene sentido porque la misma democracia directa y participativa tiene también límites. En esta perspectiva es importante señalar las observaciones de Hans Kelsen y Karl Popper entre otros, sobre la democracia directa y participativa. La democracia directa soslaya la deliberación y las decisiones allí tomadas no son siempre las más justas. H. Kelsen, en *Esencia y valor de la democracia* (1980) usa el conocido ejemplo de la muerte de Jesús como resultado de un plebiscito. Una discusión al respecto se encuentra en Gil Villegas, Francisco. “*Democracia y liberalismo en la modernidad: una perspectiva teórica*”. En FORO INTERNACIONAL #134 octubre-diciembre de 1993.

2 Sigo aquí las distinciones que hace Alicia Ziccardi y Nuria Cunill (1991) sobre la participación. La primera se apoya a su vez en las ideas de Cunill para definir el concepto de participación ciudadana. Véase *Gobernabilidad y Participación Ciudadana en la Ciudad Capital*. CAPITAL. Miguel Angel Porrúa, IIS-UNAM, 1998, p.29 Y *La Participación Ciudadana* CLAD, 1991, P56

3 La cita es de Pozo, Hernán “*Descentralización, democracia y desarrollo local*” Documento de trabajo # 456, FLACSO-Chile, 1990 p, 35

4 La cita es de Salomón, Leticia y Otras. En: *Ciudadanía y Participación en Honduras*. CEDOH 1996, p, 9

5 Merino, Mauricio. “*La participación ciudadana en la democracia*” Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática Op, Cit, p, 11

6 Marshall, T.H. y Bottomore, Tom. *Ciudadanía y Clase Social*. Alianza Editorial, Madrid, 1998, p, 25 y 26. También es importante destacar que con Marshall se establecen límites al Estado a partir de los derechos ciudadanos, lo que a su vez es una forma de acotarlo. El Estado con ello está obligado a respetar estos derechos. Para esto último me he servido de las observaciones realizadas por Fernando Castañeda en el seminario sobre tratamiento teórico de la exclusión. FLACSO-México, Marzo de 2000.

7 Ziccardi, Alicia. “*Comentario sobre las posibilidades de la gestión local del desarrollo. Ciudades y ciudadanía*” Trabajo presentado al V Congreso Internacional del CLAD sobre Reforma del Estado y de la administración pública”. México 19-22 de octubre de 1999, p, 5 y 8 También *Gobernabilidad y Participación Ciudadana en la Ciudad Capital*. Op, Cit, p, 30

8 Véase “*Comentarios sobre las posibilidades de la gestión local del desarrollo...*” Op, Cit, p, 8

9 Cunill, Nuria. *La Participación Ciudadana*. Op, Cit, p, 39

10 Reyes, Miguel. *Patrimonialismo y Participación*. Op, Cit, p, 384-386

11 Miguel A. Reyes establece que “Las relaciones de poder entre mecanismos de control y capacidad de presión de los participantes definen el “carácter” el “alcance” y “el lugar” de la participación. Por carácter entiendo: la manera como el Estado controla o es confrontado por los grupos o comunidades étnicas subordinadas. En otras palabras, la manera como el Estado permite, favorece o impide determinadas formas de participación y la manera como los participantes enfrentan estas limitaciones. Sugiero denominar “alcance” a la importancia que adquiere un proceso de participación en el conjunto de las políticas públicas, su longevidad, extensión territorial e impacto en las decisiones y el control. Como el proceso participativo puede producirse a diferentes niveles de la jerarquía estatal sugiero denominar “lugar” de la participación el nivel jerárquico donde se toman sus principales decisiones o donde se produce la presión de los participantes”. Ibid, p, 393

12 Borja, Jordi. *Estado y Ciudad. Descentralización política y participación*. Barcelona, 1988, p, 327

13 Sin embargo, Habermas nos devuelve la esperanza cuando en su “Política Deliberativa” indica la posibilidad, desde una moral pública, que se de una racionalidad comunicativa entre actores que pueden deliberar sobre formas de inclusión aún cuando estén presentes las desigualdades. En: Habermas, Jürgen. *La inclusión del otro. Estudios de teoría política*. Paidós, Barcelona, 1999, P, 231-246. Sin embargo hay que tener en cuenta que las desigualdades sociales condicionan los ámbitos de comunicación, lo que en alguna medida define las formas de inclusión cuando en el mejor de los casos llega a suceder. El mismo Habermas (el primer Habermas) en “crisis de legitimidad” (1975) había sostenido que el Estado capitalista estaba atrapado por las exigencias de legitimación y acumulación. Lo primero aparece entonces en este autor como una posible salida a esto último.

En una línea parecida a la de Habermas sólo que situado del lado del conflicto, A.O. Hirschman en una de sus tesis sobre el conflicto sostiene que partiendo de la premisa de que el enfrentamiento de conflictos es una condición para la constitución civil de lo social, hay dos posturas frente a los conflictos. Una en la que se apuesta “todo o nada” y la otra, la que persigue un “más o menos”. En la práctica una puede ser resultado de la otra como formas combinadas de ida y vuelta. Pero ambas posturas no están determinadas por una presunta naturaleza que es inherente al conflicto, sino que hay otros elementos como la decisión, la cultura política y la ética de los actores. Por eso decía que “la clave de cada conflicto no es la ‘verdad objetiva’ sino aquello que está en juego en la cabeza de los participantes”. En: A PROPENSITY TO SELF-SUBVERSION, Harvar Unity Pres, Cambridge, Mass 1995, p, 29. La lectura y la cita es de Mires, Fernando. *El malestar en la barbarie. Erotismo y Cultura en la Formación de la Sociedad Política*. Nueva Sociedad, Caracas, 1998, p, 241

Otros autores reconocen que “en muchos países de la periferia, las luchas sociales por reorientar la gestión estatal y la participación en proyectos gubernamentales o en centros de trabajo están constreñidas por las mismas estructuras de poder, y en esa medida, su naturaleza o impacto son muy limitados; sólo ocasionalmente, los grupos y comunidades étnicas subordinadas logran influir en las decisiones públicas. La hipótesis de trabajo conjetura que la participación de los pobres en

la gestión de los Estados patrimonialistas tiende a adoptar o bien formas confrontacionales de presión cívica o bien formas de sumisión paterno o patrono-clientelar”. En estas sociedades sólo éstas dos formas de participación tienden a prevalecer. Véase, Reyes, Miguel. PATRIMONIALISMO Y PARTICIPACION. Op, Cit, p, 15. Los excluidos están o han estado sometidos a controles difíciles de erradicar. Una participación que implica confrontar a terratenientes, funcionarios estatales y élites requeriría una ruptura cultural e ideológica profunda y un cambio en el clima político y económico. En: DIALOGOS SOBRE PARTICIPACIÓN # 4, UNRISD, Ginebra 1983, p, 53. Graciela Cardarelli y Mónica Rosenfeld señalan que la distancia que existe entre la lógica del poder y la lógica de participación en un contexto de pobreza es cada vez mayor. Esto quiere decir que ‘la lógica del poder es cada vez más abstracta y difusa y la de la sobrevivencia cada vez más concreta y localizada’ (Coraggio, 1989). Este es, según la autoras, el punto de inflexión en torno al cual se sitúa la participación entendida no sólo como ‘el juntos podemos resolver problemas’ sino también como una vía estratégica entre la cotidianidad y las esferas institucional y políticas. Esto supone la construcción progresiva de áreas de igualdad en un contexto donde los intereses siempre son desiguales y heterogéneos. En: LAS PARTICIPACIONES SOCIALES DE LA POBREZA. Programas y Proyectos Sociales. Paidós, Buenos Aires, 1998, p 140. En definitiva el problema del poder, tal y como se ha abordado aquí, lleva a la contradicción histórica entre capitalismo y democracia, como problema no resuelto hasta la actualidad pese a los intentos de conciliación.

Por otro lado, experiencias de participación con algún éxito han mostrado voluntad política en compartir un cierto nivel del poder. Son los casos de Montevideo con el presupuesto público, Bolivia con su experiencia de la Ley de participación y Porto Alegre con el presupuesto participativo. Puede verse EL PULSO DE LA DEMOCRACIA. Participación ciudadana y descentralización en Bolivia, Nueva Sociedad, 1997; también Revello, María Del Rosario. “Descentralización y Participación: la experiencia montevideana” AFERS INTERNACIONALS # 47, octubre de 1999; y para el caso de Brasil el trabajo de Navarro, Zander. “Democracia y control social de fondos públicos. El caso del ‘presupuesto participativo’ de Porto Alegre” En: *Lo Público no Estatal en la Reforma del Estado*. 1998.

14 Nevil Johnson sostiene que los partidos políticos viven en una tensión entre la misión democrática y la función gubernamental. Esto se debe, entre otros, a tres factores: a) a los cambios que se han dado en el concepto de representación donde ya no se trata de que los votantes eligen a personas que actúen en su nombre y que de esta manera los representen. Ahora se considera que tal representación siempre debe implicar el logro de algo similar a la imagen que refleje ciertos rasgos tanto sociales, étnicos, económicos, religiosos etc, presentes en el electorado. b) el derecho a participar con los efectos que se han señalado arriba y, c) el crecimiento en las funciones gubernamentales que como efecto ha generado una mayor importancia en la tarea de gobernar. En: “Los partidos políticos: tensiones entre la misión democrática y la función gubernamental”. FORO INTERNACIONAL, El Colegio de México # 147, enero-marzo de 1997, 8 y 9. Norbert Lechner por su parte hace el panorama más complejo indicando que los partidos políticos parecen sufrir una fuerte erosión en sus capacidades de representación, regulación y coordinación de los procesos sociales, lo que afecta su campo de acción estratégica. Y por el otro lado la mayorías sociales se vuelven volátiles, afectando la estabilidad de las coaliciones políticas. Los tiempos de decisión se han acotado y los límites de lo que políticamente puede decidirse son también estrechos. En este sentido las estrategias de los partidos se encuentran determinadas por el pragmatismo, el gradualismo en ámbitos temporales que privilegian la coyuntura. En: “El nuevo contexto de los partidos políticos”. También en FORO INTERNACIONAL # 147, p, 54 y 55

15 Entrevista concedida por Ernesto paz, politólogo y ex-canciller y (enero 2000) para este estudio.

16 Retomo las ideas de Guillermo O’Donnell sobre “Democracia delegativa” complementándola con la idea de “doble delegación” en el sentido apuntada.

17 Para este análisis retomo el esquema analítico elaborado por Guillén, Tonatiuh y Negrete, José en su trabajo sobre “El municipio y la estructura regional de poder. En: *El Municipio y el Desarrollo Social de la Frontera Norte*. México, 1995

18 Una análisis que ha sido útil para plantear éstas ideas se encuentra en el trabajo de Guillén, Tonatiuh. “*Los gobiernos municipales de pequeñas dimensiones*”. Op, Cit, P, 142-150

19 Un dato ilustrativo que revela la importancia que va adquiriendo la competencia electoral a nivel municipal en Honduras fue el asesinato de Carlos Escaleras, candidato del partido Unificación Democrática a la alcaldía de Tocoa. Carlos Escaleras que tenía muchas posibilidades de ganar, fue asesinado en plena campaña electoral en 1997 por pistoleros a sueldo contratados por grupos económicos con intereses poderosos en la zona. Otro dato también ilustrativo es que en 1998 fue asesinado Carlos Luna en el municipio de Catacamas, Olancho, un regidor municipal que se opuso a los intereses de las industrias forestales de la zona.

20 Falla, Ricardo. *¿Se rompió el esquema bipartidista?* DIARIO EL HERALDO, Tegucigalpa, 12 de enero de 1998.

21 Una discusión interesante se encuentra en: Acedo, Blanca. *Representación Política y Sistemas Electorales Municipales*. Agenda de la Reforma Municipal en México. México, 2000

22 Deutscher, Eckhard. “*La función de los partidos políticos en el proceso de democratización de Centroamérica*”. Op, Cit, p, 29

23 Bendel, Petra. “Partidos políticos y democratización en América Central. Un intento de romper la lanza a favor de los

- partidos a pesar de los pesares”. Anuario Centroamericano, Universidad de Costa Rica. 20(2):1994,p, 32-33
- 24 Un ejemplo claro de esto fue la aprobación del décimo cuarto mes de salarios general para los trabajadores promovido por Carlos Flores en aquel entonces presidente del Congreso Nacional quien tenía planes de reelección. Hoy es el actual presidente de la república.
- 25 Bendel, Petra. “Partidos políticos y democratización en América Central. ...Op,Cit, p, 34
- 26 La cita es de Díaz, María del Carmen. *La Producción Social de la Ciudadanía Política en México*. Tesis doctoral, Centro de Estudios Sociológicos, El Colegio de México, 1998, p, 111
- 27 Ibid, p, 247-251
- 28 Entrevista con Catalina Córdova, dirigente campesina aldea de San Juan-Yoro, afiliada a COCOCH, agosto de 1999
- 29 Un debate interesante que diferencia consenso de legitimidad en las relaciones clientelares aparece en un trabajo de Mario Caciagli *Clientelismo, Corrupción y Criminalidad Organizada..* Centro de Estudios Constitucionales, Cuadernos de debate # 60, Madrid, 1996, p, 24. El autor sostiene que “El clientelismo produce consenso, entendido como apoyo concedido a una élite política, pero no produce legitimidad, entendida como adhesión ideal al régimen político. En los sistemas donde hay clientelismo las instituciones están escasamente legitimadas y no se respeta la autoridad. El clientelismo impide entonces la maduración de una conciencia política y de formas colectivas de solidaridad. Sacrifica formas concretas y verdaderas de participación. Con sus criterios de funcionamiento no universalistas y no racionales discrimina el acceso a los recursos y mantiene los privilegios de los grupos más poderosos”. Sin embargo, en muchos países de América Latina, el clientelismo ha sido una de las formas importantes de intermediación como dimensión de la representación política y en este sentido se aproxima a formas de legitimidad, que Guillermo O’Donell ha llamado la “otra institucionalidad” en tanto ha sido parte de los procesos de construcción democrática. Se plantea en esa perspectiva que el clientelismo también ha tenido algunos efectos que se pueden considerar positivos como una cierta democratización de la élite política y ha evitado la violencia sectaria entre los partidos liberales y conservadores y en determinados momentos contribuyó a la creación de estructuras organizativas de base comunitaria, y en definitiva se convirtió en una forma estratégica de los actores, de grupos subalternos (también de personas como individuos) para acceder al Estado y buscar respuestas de atención a sus necesidades. Estos rasgos del clientelismo están presentes en Honduras y se observan el municipio de Yoro, pero ahondar en ello requiere de un estudio específico lo que desborda las pretensiones de este trabajo. De tal manera que nuestro acercamiento a la problemática se puede considerar como un primera aproximación.. Para la discusión sobre América Latina y específicamente para Colombia, véase: Dávila, Andrés. “*Clientelismo, intermediación y representación política en Colombia: ¿qué ha pasado en los noventa?* Estudios Políticos # 15, Medellín, julio-diciembre de 1999, p. 68-71
- 30 Peschard, Jacqueline. *La Cultura Política Democrática*. Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática. # 2, 1997, p, 9. También en la introducción de la misma autora. En: Peschard, J. (coord) *Cultura Política*.UAM/IFE1996, p, 7
- 31 Véase el interesante trabajo de D’Auria, Anibal. “El círculo clientelismo/corrupción en la constitución del liderazgo político”. En: Castañeda, Fernando y Cuellar, Angélica (coord.) *Redes de Inclusión. construcción social de la autoridad*. F.C.P y S-UNAM/ M. A. Porrúa, 1998, p.195
- 32 Adler Lomnitz, Larissa. *Redes Sociales, Cultura y Poder*. Ensayos de Antropología Latinoamericana. FLACSO/M.A.PORRUA, 1994, p. 137-139
- 33 Entrevista con Oscar Amaya presidente de Federación deTibus Xicaques de Yoro (FETRIXY), agosto de 1999.
- 34 Se ha retomado aquí la caracterización realizada por Andrés Dávila sobre clientelismo tradicional, clientelismo moderno y clientelismo de mercado. Véase “*Clientelismo, intermediación y representación política en Colombia*. Op, Cit, p. 65-66 y 72
- 35 Eugenio Burgos. Presidente del patronato de Chalmeca, agosto de 1999.
- 36 Cardarelli, Graciela y Rosenfeld, Mónica. *Las participaciones de la pobreza*. Op, Cit, p, 84-85
- 37 Ibid, p, 86
- 38 Bresson, Jean Cartier. “*Corrupción institucional y neocorporativismo con ejemplos del caso francés*”. Nueva Sociedad, # 145, p, 123-124; también en la misma revista véase el trabajo de Zuluaga, Jaime. “*Cuando la corrupción invade el tejido social*” p. 154
- 39 Porta , Donatella Della. “*Partidos políticos y corrupción. Reflexiones sobre el caso italiano*”. Nueva Sociedad # 145, p, 104-105
- 40 Caciagli, Mario. “*Clientelismo, corrupción y criminalidad organizada*”. Op, Cit, p, 61
- 41 Ziccardi, Alicia y Saltalamacchia, Homero. *Metodología de Evaluación del Desempeño de los Gobiernos Locales en Ciudades Mexicanas*. IIE, UNAM, 1997, 31
- 42 Ziccardi, Alicia. “*La tarea de gobernar: las ciudades y la gobernabilidad*. En: *La Tarea de Gobernar:Gobiernos Locales y Demandas Ciudadanas*. M.A. Porrúa IIE-UNAM, 1995, p, 15-19
- 43 Retomamos aquí algunos de los elementos del esquema desarrollado por Carlos Guerra para analizar las organizaciones de la zona norte de Santiago de Chile. En: *Nueva Estrategia Neoliberal: La participación ciudadana en Chile*, CRIM, México, p, 255-256

- 44 COSUDE y Gobierno de Honduras. *Organización Campesina y Desarrollo Empresarial*. Síntesis de la experiencia DRI-Yoro. Tegucigalpa, 1998, p, 50 y 134-135.
- 45 Pateman, C. *Participation and Democratic Theory*. La cita es de Held, David. *Modelos de Democracia*, Alianza Editorial, 1987, p, 314
- 46 Chávez, Borjas, Manuel “Informe preliminar: Yoro” Op, Cit, p, 7
- 47 Almond, Gabriel y Verba, Sidney. *La Cultura Cívica*. Madrid, 1970. La cita es de Jacqueline Peschard. *La Cultura Política Democrática*. IFE, México, 1997, p, 20-21
- 48 Entrevista concedida para este estudio, enero 2000.
- 49 Peschard, Jacqueline. *La Cultura Política Democrática*. Op, Cit, p, 44
- 50 Ames, Patricia. “El poder en el aula: un estudio en escuelas rurales andinas” En: Tanaka, Martin (comp) *El Poder Visto desde Abajo. Democracia, educación y ciudadanía en espacios locales*. IEP, Lima, 1999, p, 268-272
- 51 Uccelli, Francesca. “Educación rural, ciudadanía y democracia” En: *El Poder Visto desde Abajo*. Lima, 1999, p, 188
- 52 Ames, Patricia. “El poder en el aula: un estudio en escuelas rurales andinas” Op, Cit, 324-325
- 53 Dahl, Robert. *La democracia. Una guía para los ciudadanos*. Taurus, España, 1999, p, 201
- 54  
Guevara, Gilberto. *Democracia y Educación*. Cuadernos del IFE #16, México ,p70
- 55 Presidente del patronato de plan grande, entrevista realizada en agosto de 1999.
- 56  
Entrevista realizada el 26 de septiembre de 1999.
- 57 Guevara, Gilberto. DEMOCRACIA Y EDUCACION. Op, Cit, p, 77-80