

***El capital social y su relación con el
desempeño de la democracia local y la
descentralización exitosa: el caso de
Honduras***

Jonna María Lundwall

Basado en una ponencia preparada para la mesa de trabajo sobre el tema de *Descentralización y Gobierno Local* en el *I Congreso Centroamericano de Ciencias Políticas*, Universidad de Costa Rica, San José 12 al 14 de agosto del 2003.

362.1032 Lundwall, Jonna María
CH397 El capital social y su relación con el desempeño
de la democracia local y la descentralización
exitosa: el caso de Honduras. --1ª. ed. -- Teguci
galpa: PNUD, 2003.
28 p.

ISBN 99926-672-8-1

1. CAPITAL SOCIAL 2. DEMOCRACIA

Colección Visión de País 16

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)
Colonia Palmira, Ave. República de Panamá, Tegucigalpa, Honduras. Noviembre, 2003

Diseño y diagramación: Giovani Fiallos
Ilustración de portada cuadro del pintor Maury Flores

Las ideas expuestas en los Cuadernos de Visión de País son de exclusiva responsabilidad de sus autores y no reflejan necesariamente la visión del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

Prólogo

El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en Honduras, como un aporte destinado a facilitar los procesos de democratización y difusión del conocimiento y la información pertinente para el desarrollo del país, inicia la publicación de tres colecciones: **Visión de País, Cuadernos de Desarrollo Humano Sostenible y Prospectiva**.

Estas series son fruto del trabajo de la Unidad de Prospectiva y Estrategia (UPE) de la oficina del PNUD en Honduras y están destinadas a difundir el pensamiento de académicos, intelectuales, técnicos e investigadores hondureños y extranjeros que desde diferentes perspectivas se enfoquen en la construcción del paradigma del desarrollo humano sostenible.

La difusión y creciente adopción a escala internacional y nacional de un nuevo paradigma del desarrollo humano sostenible, cuya premisa y finalidad es ampliar las capacidades y oportunidades de los individuos, conlleva el desafío de insertarlas y aplicarlas como un eje transversal en la construcción de un proyecto de país. Éste es el propósito de las reflexiones y análisis presentes en cada uno de los trabajos publicados en estas colecciones.

Nuestro propósito es contribuir al análisis y diseño de estrategias y políticas públicas, globales y sectoriales, que reflejen y respondan a la realidad hondureña. Estamos seguros de que la comunidad nacional e internacional encontrarán aquí un espacio para la reflexión y el diálogo en torno a los problemas del desarrollo y el fortalecimiento de la democracia en Honduras.

Jeffrey Avina
Representante Residente
del PNUD en Honduras

Colección Visión de País

La Unidad de Prospectiva y Estrategias (UPE) del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) es una instancia de análisis, reflexión y apoyo a la gestión de gobierno, sociedad civil y comunidad internacional. Bajo estos lineamientos, es el soporte técnico y administrativo del Foro de Fortalecimiento de la Democracia (FFD), y su objetivo principal es apoyar los procesos de diálogo en materia de desarrollo y democracia, especialmente facilitando y apoyando los procesos de concertación nacional.

Bajo la premisa de la democratización y participación ciudadana como condiciones indispensables para el desarrollo, la UPE ha decidido editar una serie de publicaciones bajo el título de **Colección Visión de País**, con el fin de contribuir a generar el pensamiento, la reflexión y las acciones necesarias en la construcción de procesos de visión de país, tanto globales como sectoriales, regionales y nacionales.

La **Colección Visión de País** recibirá el aporte de diversos intelectuales y académicos nacionales y extranjeros que desde diferentes disciplinas y marcos metodológicos aportarán con su pensamiento a forjar una visión de país para el siglo XXI.

Esperamos que estas publicaciones constituyan una herramienta para facilitar el diálogo y la profundización sobre el país que necesitamos construir, en la perspectiva de un desarrollo equitativo y sostenible centrado en los seres humanos.

Glenda Gallardo

*Economista Principal del PNUD y Coordinadora
de la Unidad de Prospectiva y Estrategia (UPE)*

Indice

1. Introducción	7
2. Democracia, descentralización y capital social	8
3. El capital social en el ámbito local: el caso de Honduras	12
4. La democracia y el gobierno local	21
5. Reflexiones finales	25
Siglas y acrónimos	27
Bibliografía	27

INTRODUCCIÓN

Todavía no existe una respuesta completa o satisfactoria al por qué algunos países tienen más éxito que otros en lograr el desarrollo económico social y en establecer y fortalecer gobiernos democráticos. El asunto no pasa solamente por la mera cantidad de recursos propios o foráneos que se inviertan, sino también por la existencia de ciertas condiciones necesarias para que estos sean canalizados efectivamente de acuerdo con metas definidas como prioritarias. Para aumentar la eficiencia y eficacia del cumplimiento de los deberes del Estado, una tendencia global durante las últimas décadas es la descentralización de poder y recursos hacia los gobiernos regionales y locales. El éxito de la descentralización, sin embargo, depende del compromiso de los distintos niveles de gobierno para alcanzar el desarrollo, así como de las capacidades y la coordinación entre los actores de desarrollo, y de otras condiciones esenciales que también deben tomarse en cuenta.

La existencia y la calidad del capital humano, físico, natural y aún del capital político han sido consideradas como condiciones esenciales para el desarrollo sostenible, y últimamente se ha añadido a la lista otra forma de capital: el capital social. El capital humano se refiere a las habilidades y capacidades humanas generadas por las inversiones en educación y salud; el capital físico alude a las provisiones de infraestructura como carreteras, puertos y edificios; el capital natural se refiere a los recursos naturales existentes y el capital político está compuesto por las variables estructurales del sistema político que determinan la calidad de las instituciones y el desempeño democrático. El capital social, por otra parte, es comúnmente definido como las “características de la organización social tales como redes, normas y confianza social que facilitan la coordinación y la cooperación para el beneficio mutuo” (Putnam, 1995: 67).

Básicamente, el concepto del capital social se refiere a la existencia de una cultura de interacción social que permite el trabajo cooperativo de diversos actores para lograr sus metas comunes, y entre los principales indicadores que se utilizan para analizar el capital social cabe mencionar: la existencia y participación en asociaciones formales e informales, la confianza interpersonal e institucional, y los valores y normas compartidos.

Durante la última década el concepto de capital social se ha popularizado entre investigadores de ciencias sociales por el hecho de que la aplicación de la perspectiva del capital social ayuda a comprender los factores subyacentes de los fenómenos sociales estudiados así como la dinámica de una determinada sociedad. Mientras que antes se basó el análisis de situa-

ciones sociales, económicas, y políticas en modelos de *rational choice* enfatizando los cálculos de beneficios personales en las explicaciones de comportamiento, últimamente se ha puesto mayor énfasis en entender el contexto social para explicar acciones y comportamientos colectivos. Las teorías de capital social reconocen que existe una relación entre las interacciones sociales y el desempeño democrático y económico de un país o de una comunidad. La existencia del capital social en una determinada sociedad facilita la cooperación, incrementando las posibilidades de la acción colectiva para alcanzar metas comunes, como por ejemplo para lograr la buena provisión de servicios descentralizados o el desarrollo económico de una zona o región.

Varios estudios han mostrado que el capital social tiene un impacto positivo en el desarrollo local, en el bienestar de los hogares, en la calidad de la educación y en la gestión ambiental; mientras que una deficiencia o ruptura de confianza o de las redes sociales puede llevar al crimen y a la violencia. Algunas experiencias famosas en las que la existencia de capital social ha tenido importantes efectos y mostrado una conexión con el desarrollo sostenible en Latinoamérica han sido observadas, por ejemplo, en Villa El Salvador, Perú y en Porto Alegre, Brasil, donde la movilización de la gente no ha dependido de formas tradicionales de capital, sino que se ha debido al protagonismo de los grupos sociales y a la confianza y cooperación entre los diversos actores (Kliksberg, 2001).

Considerando que el capital social puede tener un efecto sustancial en el capital político, es importante relacionarlo con la democracia local y la descentralización. Así, este documento pretende presentar un análisis de los vínculos entre capital social, democracia local y descentralización por medio de una revisión de las distintas teorías de capital social y del análisis de los resultados de un estudio amplio sobre el capital social en el ámbito local en Honduras que se realizó durante el año 2002.

Se inicia con unas breves referencias a los temas de democracia local y descentralización, como también a algunas teorías de capital social y a continuación se presentan algunos resultados del estudio del capital social en el ámbito local de Honduras, realizado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), mostrando el vínculo entre el capital social, la democracia local y la descentralización. Al final se presentan algunas conclusiones y comentarios sobre el rol y las potencialidades para emplear el capital social con relación a la eficacia democrática y a los logros de los procesos de descentralización.

2. Democracia, descentralización y capital social

La presente sección pretende presentar el marco teórico relacionado con democracia local, descentralización y, principalmente, con el capital social. De este último concepto se presentan diferentes definiciones y algunas críticas que existen y, sobre todo, se explora el uso del capital social y la potencialidad que tiene para la construcción de una sociedad mejor.

2.1 La participación plena como base de la democracia

El tipo de democracia deseable para alcanzar un desarrollo humano sostenible es la democracia incluyente, la cual es una democracia en que hay participación de todos los sectores -en lo económico, en lo político y en lo social- y se define por su capacidad de inclusión de todos los sectores. En una democracia incluyente hay protección para las minorías, participación, representación y libre expresión de toda la ciudadanía. En este tipo de democracia las organizaciones de la sociedad civil, el Estado de derecho y la separación de poderes son factores que se privilegian y por lo tanto son promovidos (PNUD, 2002).

Algunos elementos importantes en una democracia incluyente son, por ejemplo, la participación electoral, el buen funcionamiento de las elecciones, la información (para mejorar la posibilidad de participar), las consultas y la toma de decisiones (participación activa de los ciudadanos), y el control (separación de poderes y monitoreo de lo que hacen las instituciones que ostentan el poder). Cuanto mejor funcione la democracia incluyente, se logra que más gente sea participativa y responsable en el cumplimiento de sus deberes cívicos y, consecuentemente, el potencial para un desarrollo sostenible y una descentralización se ve reforzado.

De la participación se puede tener una concepción más amplia, es el caso de la participación plena, la cual incluye cuatro pasos muy deseables en una sociedad democrática. El primer paso es la información, que significa que la población necesita ser informada acerca de las condiciones generales de su comunidad así como también acerca de los medios para tomar parte en el proceso democrático local. El próximo paso es que los ciudadanos deberían ser consultados acerca de los asuntos que las distintas instituciones locales están considerando. Luego, como un tercer paso, se requiere la participación verdadera en la toma de decisiones de estas instituciones, como por ejemplo por medio de plebiscitos y consultas decisivas en asuntos determinados. El último paso es el monitoreo y el control de la implementación de las decisiones tomadas y los proyectos iniciados, no obstante, para que este cuarto paso sea realmente efectivo, es importante que

las etapas precedentes funcionen.

Estos pasos de la participación son importantes con relación a las capacidades que existen a nivel local para facilitar un proceso exitoso de descentralización, que tiene como uno de los requisitos una población informada, involucrada y organizada. Además cabe mencionar que hay un efecto recíproco entre el capital social y la democracia: la presencia de confianza, redes y solidaridad promueve la democracia, y una democracia incluyente tiene como resultado la creación de más asociaciones, confianza, participación, etc. (Paxton, 2002).

2.2 Descentralización: un proceso de condiciones

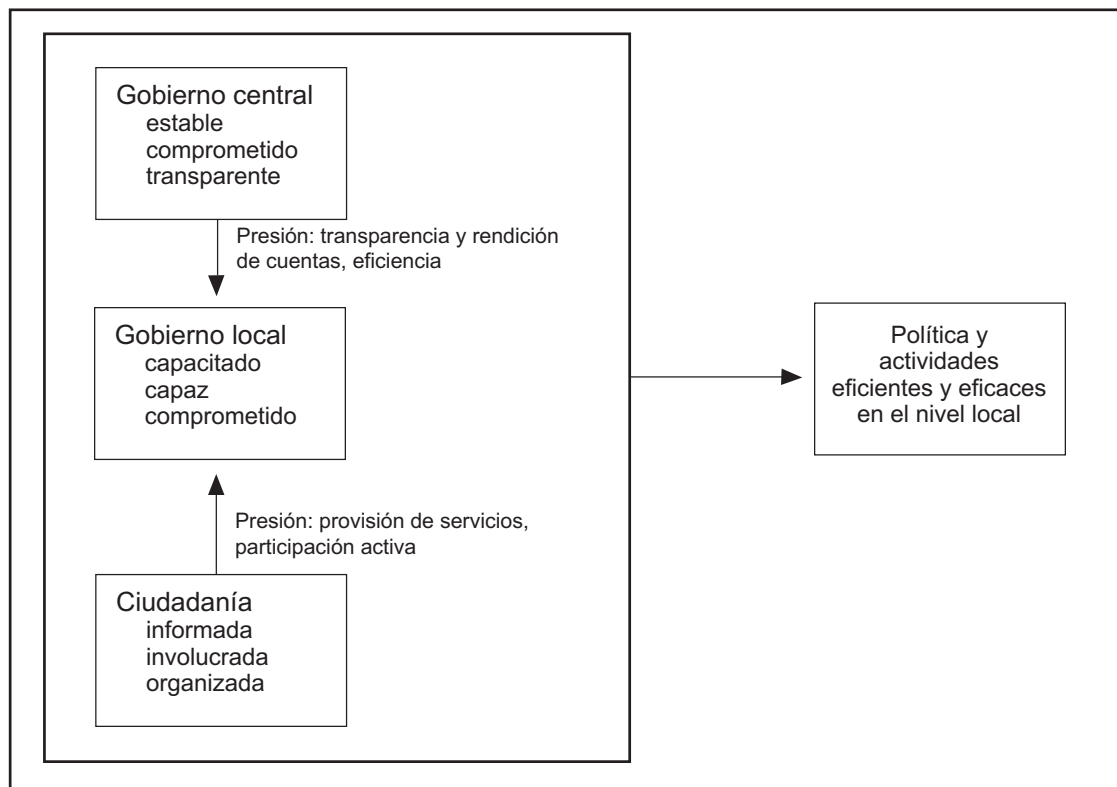
La descentralización se refiere a la transferencia de poderes del gobierno central hacia los entes locales, generalmente a los gobiernos locales. La descentralización incluye transferir parte de la autoridad política, los recursos y las responsabilidades administrativas con el fin de que las instituciones locales provean algunos de los servicios y funciones públicas básicas. Normalmente implica una redistribución de gastos públicos, especialmente en el sector social.

Generalmente se considera que tener instituciones descentralizadas aumenta la participación popular en la toma de decisiones por el hecho de que aproxima y hace más accesible el gobierno a la gente, con lo cual el propio gobierno se realiza con mayor conocimiento de la situación local, de las preferencias y necesidades de la gente, y se reduce la distancia de información entre los actores que proveen y los que reciben los servicios públicos.

Descentralizar poder hacia niveles locales significa un mejor desempeño del sector público por el hecho de que se toma en cuenta las diferencias locales y regionales, no solo en cuanto a las necesidades de la población, sino también en cuanto a las diferencias de cultura, ambiente, recursos naturales e instituciones económicas y sociales. Este acercamiento a la población permitirá que un gobierno local descentralizado pueda responder mejor a la demanda de la población al aumentar la coherencia entre la oferta de los servicios públicos y la demanda local. Además, se espera mayor transparencia en el proceso y una mayor eficiencia en la provisión de servicios del sector público por el hecho de que se canalizan con economía los recursos necesarios para el uso más productivo (De Mello, 2000).

Sin embargo, las ventajas de la proximidad entre el gobierno central y el local dependen mucho de la comunicación y de las oportunidades de participación de los ciudadanos en los asuntos de interés municipal. Así es que se requiere de algunas condiciones básicas para que la descentralización sea eficiente y exitosa. Si no se cumple con estas condiciones hay un

GRAFICO 1. **Condiciones para una descentralización eítosa**



Fuente: Elaboración propia con base en UNDP 2003.

riesgo de que los resultados de descentralizar agraven algunos problemas tales como la corrupción y la desconfianza, o que disminuyan la rendición de cuentas y la eficiencia en la provisión de servicios públicos en el ámbito local.

La descentralización exitosa tiene su base en tres componentes fundamentales: i) un gobierno central estable, comprometido y transparente; ii) un gobierno local listo para asumir las responsabilidades, es decir comprometido y capacitado; y, iii) una participación activa de la población pobre y de una sociedad civil bien organizada, una participación caracterizada por gente informada, involucrada y organizada (UNDP, 2003).

También es de suma importancia la dinámica entre los actores: tiene que haber cierta presión de arriba hacia abajo, como también de abajo hacia arriba. Otra condición elemental para el buen funcionamiento de la institución descentralizada es que se defina bien las funciones y los recursos que se transfieren a estos entes, como también que se realice la descentralización por medio de las instituciones y los recursos adecuados para siempre contar con el apoyo y la movilización de la sociedad civil.

Los casos en los cuales la descentralización ha sido

exitosa presentan resultados como: respuesta más rápida a las necesidades locales, mayor transparencia y rendición de cuentas y menos corrupción, una mejor provisión de servicios básicos, mejoramiento del flujo constante de información, mayor sostenibilidad de proyectos, mayores facilidades para resolver conflictos, un aumento de la energía y motivación de los actores locales, y la expansión de oportunidades en la representación política (UNDP, 2003).

Según Luiz de Mello (2000), el proceso de descentralización tiene la potencialidad de fortalecer el capital social por el hecho que hay un acercamiento y mayor interacción entre el gobierno local y la población y así se fortalece iniciativas de participación comunitaria y el desarrollo de tradiciones democráticas que incluye participación, cooperación y responsabilidad compartida, y el afianzamiento de las normas de solidaridad y de confianza. La clave para la descentralización exitosa es la transparencia, y si aumentan los niveles de transparencia conjuntamente aumentará la eficiencia en la provisión de servicios por parte del gobierno local y aumentará la confianza institucional.

2.3 El concepto de capital social

Existen diferentes maneras de definir el capital social, así como para seleccionar los elementos que conforman el concepto. Para el famoso politólogo norteamericano Robert Putnam, el capital social es el conjunto de confianza, normas y redes que facilita la cooperación y coordinación espontánea para el bien común. Este capital se basa en las redes voluntarias y en las normas que existen dentro de estas redes cívicas. Estas son las redes organizadas horizontalmente y que cuentan con la participación de diferentes grupos sociales que constituyen las formas de asociacionismo fundamental para la facilitación y fortalecimiento del capital social.

La definición y medición del capital social que hace Putnam se enfoca en la membresía formal en las organizaciones, un enfoque que fue desarrollado en el hemisferio occidental, basado en estudios realizados especialmente en Italia y los Estados Unidos. No obstante, a pesar de valorar el tamaño de las organizaciones así como su número y la cobertura de cada una, Putnam considera al capital social como un conjunto de asociaciones horizontales, y sostiene que las relaciones verticales inhiben la formación de capital social.

Mientras Putnam define el capital social como la participación ciudadana, las normas sociales de confianza y reciprocidad, y la cooperación exitosa, Coleman considera el capital social como un recurso social estructural que constituye un bien de capital para el individuo.

La definición del concepto de capital social de James Coleman (1988) está enfocada en los usos productivos de este capital. A diferencia de Putnam, Coleman defiende una comprensión más amplia del capital social, incluyendo también a las asociaciones verticales, incluso las de las empresas privadas, ya que desde su punto de vista cualquier tipo de asociación forma parte de la estructura social y todas ellas facilitan ciertas acciones dentro de tal estructura. Esta definición es similar a la utilizada por el Banco Mundial (1999) en sus trabajos sobre el capital social que incluyen tanto a las asociaciones horizontales y verticales como a los comportamientos y acciones dentro y entre las organizaciones.

En la gran mayoría de las teorías de capital social, los componentes básicos son las redes y la confianza, las cuales son conceptos muy relacionados entre sí en esta materia. La confianza puede facilitar la creación de redes, y la existencia de redes puede aumentar el nivel de confianza entre las personas incluidas en las redes (aunque también puede causar niveles de confianza más bajos en la interacción con las personas excluidas de dichas redes). No existe una causalidad obvia entre la existencia de redes y el nivel de confianza en una sociedad, aunque normalmente se espera que el nivel de confianza sea más alto entre la gente

que está afiliada en una misma red.

Las críticas a la teoría del capital social suelen mencionar la imposibilidad de hacer generalizaciones sobre la dinámica societal que se basen solamente en esta teoría, de forma que más bien debería ser usada como un complemento de teorías existentes para profundizar la comprensión de distintos fenómenos sociales. También hay críticas que expresan que una de las debilidades de esta teoría pasa por “la ausencia de consenso acerca de la manera de medirlo” (Fukuyama, 2001:12). Sin embargo, las dificultades de medir el capital social cuantitativamente no limitan la posibilidad de usarlo en análisis cualitativos.

Algunos teóricos sostienen que el capital social en sí mismo es neutral y que ya sea que fortalezca, debilite o sea irrelevante, depende de cómo sea administrado, de cómo se haya activado en cada momento y para qué es usado. El hecho es que el capital social acumulado tiende a generar confianza y seguridad entre las personas incluidas; asimismo, se denota que con el capital social el capital humano puede ser mejorado y, además, la población tiende a ser más participativa en la sociedad en general. Esto es sumamente importante si se toma en cuenta que la participación es uno de los más importantes factores para el funcionamiento y desempeño de una democracia incluyente.

Entonces, el concepto del capital social que se utiliza en este documento se refiere a la existencia de una cultura de interacción social que permite el trabajo cooperativo de diversos actores para alcanzar beneficios mutuos. Esta cultura puede entenderse como constituida por las asociaciones formales -ya sean verticales u horizontales-, redes informales, confianza institucional e interpersonal, y normas compartidas de solidaridad y reciprocidad.

2.3.1 El uso y las potencialidades del capital social

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

Las normas y redes de compromiso cívico y la con-

fianza tienen un efecto sobre el desempeño del gobierno representativo. Según la conclusión central que Putnam (1993) plantea en su extenso estudio sobre los gobiernos sub-nacionales en diferentes regiones de Italia, la calidad del buen gobierno se halla determinada por las tradiciones de compromiso cívico (o su ausencia). Las normas compartidas y las redes de involucramiento cívico apoyan el crecimiento económico y hacen que las instituciones públicas sean más eficientes inhibiendo el comportamiento oportunista y disminuyendo los niveles de corrupción. Factores como la concurrencia electoral, el número de lectores de periódicos, la membresía en asociaciones corales y clubes de fútbol, resultaron cruciales para el éxito de una determinada región.

Según Putnam, las normas compartidas y la participación cívica apoyan el crecimiento económico y hacen que las instituciones públicas sean más eficientes por el hecho de que el comportamiento oportunista está inhabilitado y más bien la participación ciudadana y la existencia de redes cívicas son factores que influyen de manera positiva para la transparencia y eficacia de instituciones públicas como las del gobierno local. Su estudio presenta una relación fuerte entre bajos niveles de capital social, gobiernos locales ineficientes y corrupción. El análisis de este autor sugiere que las redes de solidaridad cívica y de reciprocidad organizada, lejos de haber sido una creación de la modernización socioeconómica, más bien se constituyeron como una precondition de la misma (Putnam, 1993).

Hans Blomkvist (2002) ha estudiado la relación entre el capital social y la democracia en la India, y enfatiza tres ventajas de la presencia del capital social para el desempeño democrático: i) facilita la resolución de problemas de acción colectiva; ii) baja los costos de transacción; iii) aumenta el conocimiento y la conciencia de otros a través de la información compartida. Entre las conclusiones de su estudio y de un análisis de regresión cabe mencionar que encontró algunas relaciones fuertes: la participación en asociaciones formales aumenta la participación política y la transparencia y rendición de cuentas, la presencia de redes informales también aumenta la participación política, y generalmente la transparencia y rendición de cuentas, y la existencia de confianza generalizada aumenta la participación política aunque solo indirectamente la transparencia y rendición de cuentas.¹

En América Latina el ejemplo más conocido del uso del capital social existente para alcanzar beneficios mutuos es el caso del presupuesto municipal participativo de Porto Alegre en Brasil.² Por medio de un proceso de involucramiento de la ciudadanía en la determinación de las inversiones del presupuesto municipal se logró una participación plena en la priorización de las necesidades de cada una de las 16 regiones del municipio con el resultado de mejoras

sustanciales en el desarrollo del municipio. Es un ejemplo de cómo se puede utilizar el capital social existente para fortalecer la democracia local y para lograr una descentralización exitosa por medio de la creación de un círculo virtuoso en el cual los beneficios son numerosos: la mayor transparencia y rendición de cuentas en los procesos del gobierno local llevan a que se logre una descentralización caracterizada por políticas y actividades eficientes y eficaces a nivel local, como también a un aumento de la confianza y a la existencia de redes comunitarias y normas de solidaridad y de reciprocidad en la sociedad en general –es decir se aumenta el capital social a través del uso del mismo.

Se da por un hecho que los nexos horizontales son necesarios para dar a las comunidades un sentido de identidad grupal y de propósitos comunes. Sin embargo, no debe olvidarse que si estos vínculos no superan las diferentes divisiones sociales existentes – como las divisiones religiosas y étnicas- tales nexos horizontales pueden ser usados de una manera excluyente. En este sentido, puede preguntarse si el capital social es más un bien reservado a ciertos grupos (“*club good*”) que un bien común (“*public good*”) (UK Government Cabinet Office, 2002).

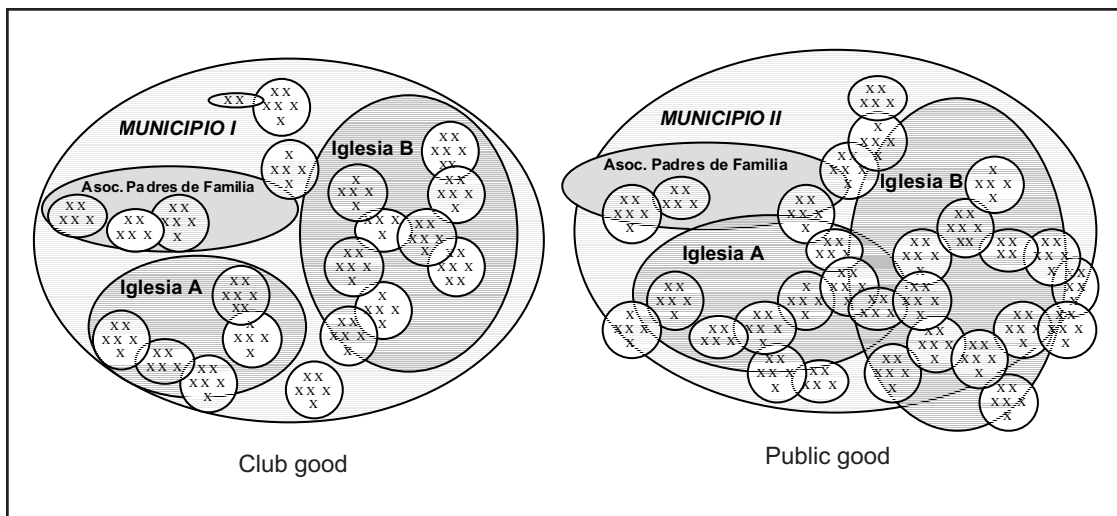
Una ilustración de la diferencia entre el “*club good*” y el “*public good*”, surge de los resultados de un taller sobre el análisis de la realidad social con representantes de la pastoral social de la Iglesia católica a nivel centroamericano que se realizó en Valle de Ángeles, Honduras en mayo de este año sobre el análisis de la realidad desde un vínculo de capital social. Un trabajo en grupo del taller mostró que en la mayoría de los casos presentados la manera en que funciona la Iglesia a nivel local únicamente beneficia el capital social del mismo grupo de la iglesia (“*club good*”) y no a toda la comunidad (“*public good*”). El Gráfico 2 presenta la diferencia entre las relaciones sociales que dan estos distintos bienes.

En el Gráfico 2 el Municipio I muestra una situación de capital social reservado para ciertos grupos, existe cooperación y coordinación de las familias dentro de cada organismo o institución, pero faltan los enlaces con otras organizaciones y personas fuera de la organización. En el caso del Municipio II se ve que existen redes de eslabonamiento, redes que cruzan las relaciones entre los distintos grupos, en los ámbitos individual, familiar y organizacional, y esta situación es más beneficiosa para el bien común de la comunidad por el hecho de que crea un ambiente que favorece la cooperación y coordinación entre diferentes ac-

1 En español no existe un concepto igual a *government responsiveness*, pero se puede traducir como transparencia y rendición de cuentas.

2 Para información más detallada sobre el caso de Porto Alegre, Brasil, véase por ejemplo Kliksberg (1999) y UNDP (2003).

GRAFICO 2. Capital social reservado a ciertos grupos («club good») y a un bien común («public good»)



Fuente: Elaboración propia con base en Putnam (1993), Blomkvist (2002), UK Government Cabinet Office (2002), el estudio sobre capital social en el ámbito local del PNUD (2002), y resultados del taller sobre el análisis de la realidad social con representantes de la pastoral social de la Iglesia católica a nivel centroamericano (2003).

tores en la solución de problemas y el trabajo para el beneficio mutuo.

Si las organizaciones son guiadas internamente por valores democráticos y funcionan de manera responsable e inclusiva, la participación organizacional puede jugar un importante papel en el aumento de los niveles de desarrollo y democratización de una sociedad. En sentido inverso, las bandas delincuenciales son ejemplos de grupos antisociales que usan el capital social como una base para alcanzar estrechos intereses particulares, lo cual puede observarse al ver como utilizan normas y valores compartidos, la confianza y la cooperación para alcanzar metas comunes que benefician únicamente al grupo (“*club good*”), no el bien común (“*public good*”).

Los conceptos de democracia y capital social están estrechamente interconectados y se refuerzan mutuamente siendo que existe un efecto recíproco entre el capital social y la democracia. La presencia de capital social, es decir de confianza, redes y participación, en una sociedad, promueve la democracia, y en una de-

mocracia se facilita la confianza interpersonal e institucional, la existencia de redes y, sobretudo, la participación ciudadana.

Es en el contexto local donde el capital social es creado, donde las normas y la confianza se construyen primero y luego se ven reforzadas, y es en este ámbito local donde la población comienza a organizarse en distintos tipos de organizaciones, como las iglesias y los clubes deportivos. Debido a que el capital social se crea en el ámbito de la comunidad, éste funciona esencialmente con una lógica de abajo hacia arriba. Por lo tanto, es sobre todo en la arena local donde la existencia y calidad del capital social tienen el potencial de mejorar no solo el desempeño democrático sino los procesos de descentralización.

3. El capital social en el ámbito local: el caso de Honduras

Son pocos los estudios sobre capital social que se han realizado en el mundo, y de manera particular en América Latina.³ En Honduras, como insumo para el *Informe sobre Desarrollo Humano, Honduras 2002* del Programa de las Naciones para el Desarrollo (PNUD), se realizó un estudio de casos sobre el tema de capital social en el ámbito local durante el año 2002. El objetivo del estudio fue analizar la democracia local y el desarrollo local, desde la perspectiva de capital social. De manera concreta interesaba conocer *¿cómo* influye la existencia y la calidad de capital social de un municipio en el funcionamiento de la democracia y el

³ Entre los estudios más conocidos sobre capital social puede mencionarse la Encuesta Mundial de Valores, la cual presenta una amplia serie de información que permite analizar el capital social; también se puede mencionar la Iniciativa del Capital Social desarrollada por el Banco Mundial, la que trata de operacionalizar el concepto de capital social y demostrar cómo y en qué medida afecta los resultados del desarrollo. Asimismo se puede citar el Barómetro de Capital Social (BARCAS), en el que se hace una medición del capital social y de la participación social en Colombia.

desarrollo local? Primero se investigó el capital social que existe en los municipios para explicarlo e ilustrarlo y, seguidamente, se analizó la significación y el potencial del capital social disponible con relación a la dinámica entre la democracia práctica y el desarrollo en el ámbito local.

Como el capital social demanda interacción social para expresarse, el ámbito focal para el análisis de este tipo de capital siempre es el comunitario, sea este en los barrios, las aldeas, los caseríos o dentro de una organización o institución. Asumiendo que el contexto local es el punto central de los estudios sobre el capital social, el ámbito natural para estudiar dicho tema en Honduras es el municipio. El municipio no es solamente la unidad política dirigida por la corporación municipal y objeto del proceso de descentralización, es también el ámbito en el que la mayoría de proyectos de desarrollo y de las organizaciones tienen su asiento. En el estudio de campo se seleccionaron seis municipios en los cuales se estudió la relación entre el capital social, la democracia local y el desarrollo humano.⁴

A continuación se presenta el contexto nacional de Honduras, incluyendo referencias breves al capital social en general en Honduras y en América Latina, para después enfocarse en los resultados del estudio sobre capital social en el ámbito local en Honduras.

3.1 Contexto del país

Más de la mitad de los países con bajo ingreso en el mundo han experimentado guerras o conflictos étnicos durante los últimos 10 o 15 años. Estos conflictos destruyen el capital físico, interrumpen la economía, empeoran el capital humano y disuelven el capital social. Ahora bien, aunque la discriminación y la desigualdad existan entre los grupos étnicos en Honduras, el país no ha tenido ningún conflicto étnico, en el sentido que las ciencias sociales suelen darle al término. Lo que indica que en este aspecto, con muchos otros países de bajo ingreso, Honduras tiene comparativamente una mejor base para el capital social.

No obstante, existen otros desafíos para la continuidad y la sostenibilidad del capital social en el país, entre los cuales puede considerarse la criminalidad como la amenaza principal. Mientras que la creciente violencia provoca un impacto devastador en la confianza interpersonal y también disminuye las redes informales de las personas, la corrupción, que existe en diferentes grados en todos los niveles de la sociedad, empeora la participación en las instituciones, como por ejemplo en las organizaciones políticas, y asimismo afecta la confianza institucional. Es posible que las comunidades locales en Honduras lleguen a ser aún más individualistas si no se combaten pronto los problemas que tienen que ver con las diferentes formas de criminalidad.

Honduras es todavía una democracia joven, y el proceso de descentralización es aún reciente. En una nueva democracia es importante que el marco institucional sea transparente y que proporcione espacios de participación, para que los ciudadanos obtengan confianza social y, así se pueda crear una base de capital social.⁵ Sin embargo, es común que en las democracias nuevas la confianza social sea más bien baja por las experiencias negativas relacionadas con la vida asociativa y con la política en general.

También es cierto que los procesos democráticos y la participación amplia no se logran de la noche a la mañana, pero lo importante es que en Honduras existen algunos mecanismos para aumentar la participación de la población en los distintos niveles de la sociedad, y para desarrollar la legitimidad y la transparencia de los gobiernos locales. Un Estado con un nivel alto de igualdad entre sus ciudadanos y con una burocracia eficiente facilita la cooperación entre las instituciones gubernamentales, los diferentes actores en la sociedad civil y los ciudadanos comunes y corrientes. Esta cooperación entre todos los actores locales es vital para alcanzar una administración favorable del capital social.

Es manifiesta una tendencia hacia una sociedad más participativa, con algunos intentos por involucrar a los grupos de base en las diferentes etapas del proceso democrático. Incluso ha llegado a ser cada vez más común involucrar a los grupos de base no sólo en el proceso democrático general -por ejemplo, mediante los cabildos abiertos y los Comités de Desarrollo Municipal-, sino también en la planificación e implementación de proyectos de desarrollo. Aunque debe reconocerse que falta todavía mucho camino por recorrer antes de que los pasos formales dados de arriba hacia abajo puedan operar de una manera satisfactoria e imparcial, así como que puedan contar con el respaldo de la gente en la base.

Han pasado trece años desde que en la Ley de Municipalidades de 1990 los cabildos abiertos se institu-

4 El estudio sobre capital social en el ámbito local de Honduras se realizó en seis municipios de cuatro departamentos de Honduras, seleccionados por su dinámica en el desarrollo indicada por el cambio en los niveles de desnutrición crónica en la niñez. Se utilizaron diferentes instrumentos: un inventario aplicado a los secretarías municipales para conocer el marco organizacional en el municipio; una encuesta aplicada a la población en general; entrevistas en profundidad con los líderes locales y los actores de desarrollo en cada municipio; y, un taller con participación de los diferentes sectores en los municipios. Para mayor información de la metodología del estudio, véase el apartado Notas técnicas del Informe sobre Desarrollo Humano. Honduras 2002 (PNUD, 2002).

5 Es importante destacar que el buen funcionamiento de las instituciones democráticas, aunque facilita las dimensiones del capital social, no necesariamente genera las actitudes y normas de cooperación y confianza.

veron como un mecanismo obligatorio. En esa Ley se reconoció a los patronatos como mecanismos de desarrollo local y se establecieron algunas directrices para el proceso de descentralización mediante la devolución de algunas competencias al nivel municipal. Según la Ley, en cada municipio deben realizarse al menos cinco cabildos abiertos, con el objetivo de que la comunidad, a través de los representantes de las organizaciones locales, sea consultada en asuntos concernientes al municipio (Ley de Municipalidades, 1990: Art. 25, Reglamento General de la Ley de Municipalidades, 1993: Art. 19). Los patronatos son grupos de vecinos que de forma voluntaria se organizan de diferentes maneras y que funcionan como un enlace entre sus comunidades y la municipalidad. Incluso, los patronatos tienen la posibilidad de obtener la personalidad jurídica (Reglamento General de la Ley de Municipalidades, 1993: Art. 56).⁶

De esta manera, los cabildos abiertos y los patronatos pueden ser vistos como medios para alcanzar una

⁶ La misma Ley de Municipalidades ordena entregar a los municipios el 5% de los ingresos tributarios del presupuesto de ingresos y gastos de la nación, pero hasta ahora nunca se ha cumplido con esta estipulación.

⁷ Para cada persona, la participación en redes sociales facilita la confianza, la cooperación, las normas o las pautas de solidaridad, de reciprocidad y la incorporación social (acceso a los recursos e información, obtener un trabajo, acceso político etc.), y las redes son de este modo una parte importante en el concepto de capital social. Las redes sociales son comúnmente llamadas a ser la base de la sociedad democrática e, idealmente, las redes sociales deberían coincidir con las asociaciones formales. Hay que tener en cuenta que en los países en desarrollo las redes formales son importantes, pero, sobretodo, las redes informales son las que tienden a jugar un papel crucial.

Dentro de las ciencias sociales no existe una terminología rígida sobre cómo categorizar y diferenciar entre varias organizaciones, pero una primera distinción que puede hacerse es entre asociaciones verticales y horizontales. Las asociaciones verticales se caracterizan por las relaciones jerárquicas y por una distribución del poder desigual entre los miembros, mientras que las asociaciones horizontales tienen la característica de distribuir equitativamente el poder entre los miembros. Las asociaciones horizontales son por lo común más exitosas para generar capital social. En este documento habrá ciertas referencias a asociaciones horizontales o verticales, aunque se reconoce que podrían hacerse otras categorizaciones con base en el nivel de formalidad legal, la clase de beneficiarios, el origen de los recursos y considerando las funciones y actividades de la organización, que suele ser lo más usual.

Desde el punto de vista de esta última categorización que se hace según las funciones o actividades, se tiene que tomar en cuenta las razones por las cuales la gente se organiza. Existen diferentes motivos por los que la gente participa en las organizaciones. La participación puede basarse en convicciones ideológicas, como por ejemplo partidos políticos o iglesias, pero también por querer trabajar por el bien común, o por obtener beneficios personales, como en las cooperativas. La gente también participa en las asociaciones atraída por la idea de conocer y entablar relaciones con otros, por la presión social, o, simplemente, por la insistente promoción de las organizaciones. Todas las diferentes categorías mencionadas tienden a traslaparse y, en muchos casos es difícil determinar si una organización es en realidad, por ejemplo, horizontal o vertical.

sociedad más participativa y que haga al gobierno local más sensible a las inquietudes ciudadanas y más efectivo en la prestación de servicios públicos, lo que a la larga puede tener efectos positivos sobre el desarrollo sostenible. Como ha sido discutido previamente, la descentralización y devolución de competencias implica una transferencia de responsabilidades hacia varias organizaciones; para que estas transferencias sean efectivas se requiere trabajar por el logro de una democracia incluyente con amplia participación de los ciudadanos y una amplia interacción entre las instituciones públicas y la sociedad civil; y así la participación puede ser mejorada mediante un capital social activo.

Generalmente, las tendencias del capital social a nivel mundial muestran que la confianza en las instituciones políticas está bajando, la participación en organizaciones formales también (con la excepción de “*single issue*” organizaciones como las de medio ambiente, que van aumentando sus números de miembros) mientras el individualismo en cambio va aumentando (UK Government Cabinet Office, 2002).

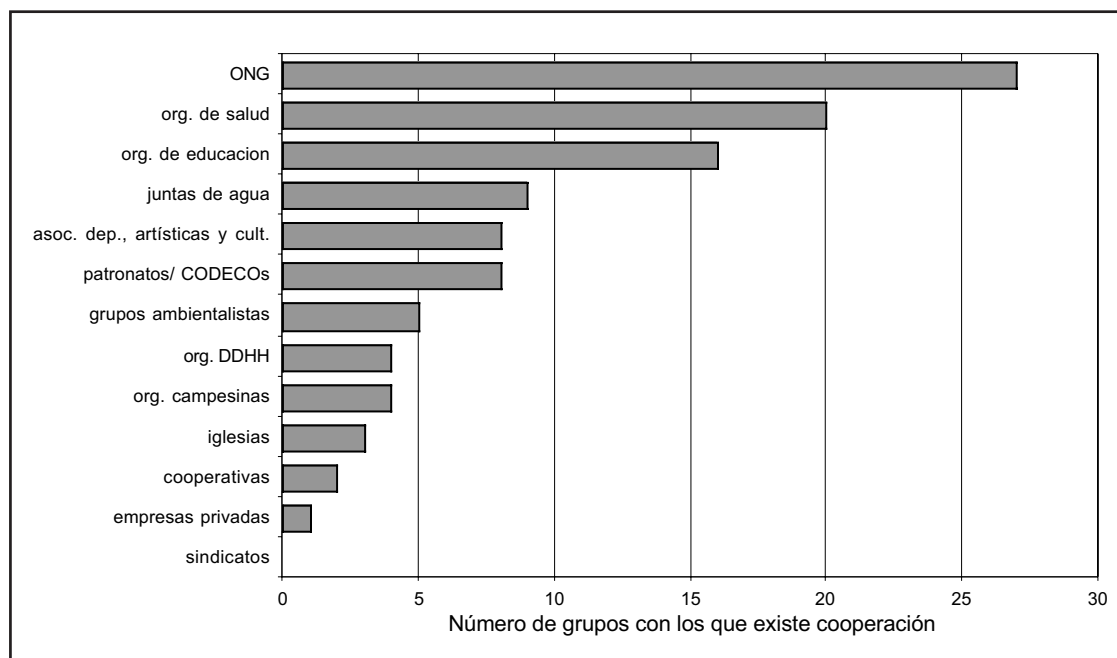
3.2 La baja participación y la limitada interacción de las asociaciones formales

Al usar una definición de capital social que comprenda tanto a las asociaciones horizontales como a las verticales,⁷ es posible, en el contexto hondureño, incluir dentro de las redes formales no solamente a las asociaciones que forman parte de la sociedad civil, sino que también a las empresas privadas y a las asociaciones organizadas para alcanzar fines políticos (o de influencia política) como son los partidos políticos y los Comités de Desarrollo Municipal.

En la entrevista se preguntó cuál organización o institución, distinta del gobierno municipal, tenía la mayor influencia en el municipio, a lo cual un 47.6% de los entrevistados respondió que una ONG; un 23.0% se refirió a patronatos o a Comités de Desarrollo Comunitario; 9.2% mencionó a las juntas de agua; y un 9.2% a asociaciones que representan al sector de salud o al de educación. La gente percibe que la manera en como estas instituciones, especialmente las ONG, ejercen influencia es a través de sus proyectos y por su cercanía con el gobierno local. De acuerdo con uno de los entrevistados: “los patronatos y las ONG funcionan como canales entre la gente y el gobierno municipal”. La mayoría de las organizaciones que trabajan en el ámbito local reciben algún tipo de apoyo del gobierno municipal, como puede ser una pequeña contribución financiera o apoyo logístico en materia de transporte o en la facilitación de locales para reuniones.

Para la democracia incluyente es importante que existan organizaciones y redes que cooperen entre sí, siendo que la integración entre organizaciones forta-

GRAFICO 3. Las relaciones de cooperación y/o coordinación entre actores locales



Fuente: Elaboración propia con base en el estudio sobre capital social en el ámbito local de PNUD, 2002.

lece y profundiza la democracia. No obstante, según consultas realizadas en los talleres, existe una carencia de interacción y cooperación entre las distintas asociaciones, excepto en algunos casos referentes a proyectos conjuntos. La pregunta fue: ¿entre cuáles de los actores locales existen relaciones de cooperación o coordinación?⁸ En el Gráfico 3 se presenta el resultado de las discusiones entre los participantes. La escala indica el número total de las relaciones de cooperación o coordinación que tiene un determinado actor con cualquiera de los otros grupos (en todos los municipios).

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

A pesar de lo anterior, según las personas entrevistadas, la coordinación entre las ONG mismas no se da normalmente por la iniciativa de las propias organizaciones, sino que más bien por la del gobierno local, mediante reuniones convocadas al efecto. Las personas consultadas también mencionaron que la relación entre los actores se caracteriza por la competencia y la

rivalidad, a pesar de que, ellas supuestamente trabajan por metas comunes. En algunos casos este antagonismo es transmitido a la gente que toma parte en los proyectos, lo que aumenta la situación de rivalidad y pone en juego el prestigio de las personas que se benefician de los diferentes programas y proyectos.

Con relación a los otros grupos, las asociaciones que están cooperando más frecuentemente entre sí son las de los sectores de salud y de educación. Esta es una cooperación previsible por cuanto que en ambos casos se trata de asociaciones de tipo horizontal que trabajan para proveer servicios sociales y que tienen un cierto grado de coincidencia en sus propósitos. Las asociaciones verticales como los sindicatos, empresas privadas e iglesias, son las más aisladas y las que demuestran el menor nivel de interacción con los demás grupos. Las empresas privadas y las cooperativas solamente cooperan o coordinan actividades con las ONG.

A pesar de que las iglesias y asociaciones religiosas son las organizaciones formales que involucran más

⁸ Los participantes de cada taller definieron las organizaciones e instituciones que existen en su municipio. No obstante, no se incluyó al gobierno local por la razón de que la base de cooperación y coordinación de parte del gobierno municipal no es tan voluntaria como en las demás instituciones siendo que existen estatutos que –hasta cierto punto– especifican los actores con los cuales el gobierno municipal debe colaborar. Este hecho podría sesgar los resultados.

miembros, y que son las iglesias las instituciones en que las personas tienen más confianza, cuando interactúan con otros grupos en las comunidades locales tienden a aislarse y a trabajar generalmente de forma independiente. Las iglesias juegan un papel muy importante en la sociedad local, tanto por ser la principal institución (aparte de la familia) que establece parámetros morales en las comunidades, como por ser la plataforma principal para la frecuente interacción entre sus miembros. Debido a que la iglesia es una institución ampliamente difundida, y en la que confía la mayoría de la gente, tiene la potencialidad de acumular capital social y de promover la cooperación y la confianza entre la gente afiliada.

No obstante, este tipo de capital social acumulado por las iglesias y las asociaciones religiosas tiende a beneficiar más a los propios miembros. Un ejemplo de lo anterior se observa al ver que varias de las asociaciones religiosas están trabajando exclusivamente con y por las familias directamente afiliadas. De los resultados de los talleres se puede deducir que las iglesias casi no tienen cooperación con otros tipos de grupos, y, según varias personas, en algunos municipios existen conflictos abiertos entre la iglesia católica y las iglesias evangélicas o entre sus asociaciones (véase Gráfico 2 del capital social centrado en ciertos grupos o en el bien común).

En rigor, no existe mucha interacción entre los grupos en los municipios. La mayor parte de la cooperación y la coordinación entre las organizaciones se da en el plano individual, es decir que la cooperación existe entre miembros de las organizaciones y no como interacción formal entre las organizaciones *per se*. No sólo en el contexto social y político se advierte una falta de coordinación y cooperación, sino, según varios de los entrevistados, en la esfera económica, en la producción y el comercio, donde la cooperación es casi inexistente y la gente prefiere trabajar sólo para sí misma antes que formar cooperativas (pese a que en las cooperativas podría alcanzar tanto beneficios personales como comunales). Al respecto, una de las personas entrevistadas dijo refiriéndose a los agricultores en su aldea: “la gente está estática y falta estimación colectiva. No creen en ellos o en sus propios potenciales de trabajo, y no generan iniciativas”.

En los seis municipios investigados, luego de realizar el ejercicio de interacción en los talleres, la conclusión de los participantes siempre fue la misma: no es suficiente con el marco legal e institucional que existe para la descentralización, hay la necesidad de tener más y mejor interacción entre los actores para que se democratice el municipio y para que el desarrollo local y los procesos de descentralización sean más efectivos e incluyentes, de modo que más personas participen en la planificación e implementación de los proyectos ejecutados por los diferentes actores. Si se mejora la cooperación y se realizan los proyectos y

planes de forma más transparente, el proceso democrático y el trabajo de desarrollo podrían contar con mayor apoyo de la sociedad civil y de los ciudadanos; y esto vendría a fortalecer la legitimidad y eficacia del gobierno local, así como la de los distintos actores del ámbito local.

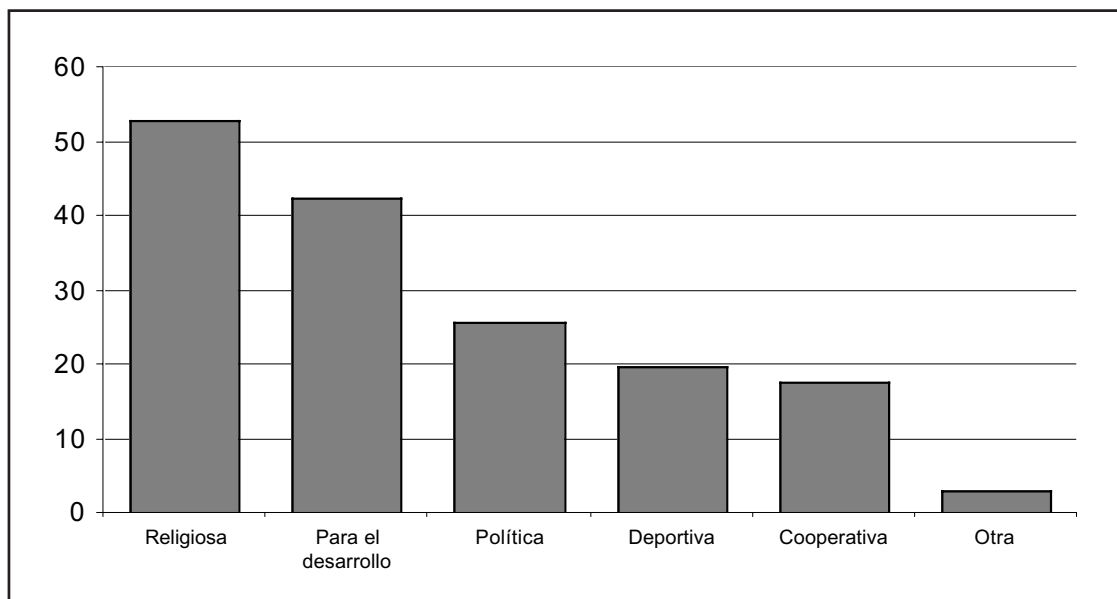
Las organizaciones consideradas como las más influyentes son distintas de aquellas que cuentan con mayor membresía. En cuanto a participación, los entrevistados manifestaron en un 71.5% pertenecer o haber pertenecido durante los últimos cinco años a alguna asociación, mientras el promedio de organizaciones de las que cada uno manifestó formar parte resultó de 1.6 (la media ponderada). De los encuestados que participan en una o más organizaciones, el 52.7% había sido o es miembro de alguna asociación religiosa y el 42.4% de alguna asociación que trabaja por el desarrollo (para los efectos del estudio del PNUD, se consideran como asociaciones de desarrollo a algunas tales como las juntas de agua, ONG y CODECOS). Solamente el 17.7% mencionó formar parte de asociaciones deportivas, lo que en parte puede ser debido a que el 65.5% de los encuestados eran mayores de treinta años (véase el Gráfico 4). Además, de la gente que participa en una o más organizaciones, el 65.7% también está llevando a cabo (o ha ejercido) una posición formal durante los últimos cinco años.

La diferencia entre las hondureñas y los hondureños en cuanto a la participación en asociaciones formales es bastante marcada. El 62.8% de las mujeres y el 79.6% de los hombres habían sido o son miembros de alguna organización formal. Las mujeres participan en asociaciones religiosas en una proporción mayor que los hombres, aunque estos dominan el resto de las categorías, en especial en lo que tiene que ver con la membresía de clubes deportivos y en las asociaciones para el desarrollo. Otros estudios han mostrado que el carácter de la participación política (es decir la manera de participar, como puede ser votar, contactar a políticos, cabildear, participar en organizaciones políticas) de las hondureñas es muy similar a la de los hondureños, pero los niveles de participación real y la disposición a participar en la política son menores entre las mujeres que entre los hombres (Gonzalez, 2003).

3.3 Falta confianza institucional

Otro aspecto importante del concepto de capital social es la confianza en las instituciones y la confianza interpersonal. El estudio de confianza social ha adquirido importancia especial en los países de bajos ingresos, en los que se asume que la confianza interpersonal funciona como un sustituto de las instituciones formales que ayudan a hacer cumplir aspectos como los derechos de propiedad y los contratos (Knack &

GRAFICO 4. Participación de la población en organizaciones formales (%)



Fuente: Elaboración propia con base en el estudio sobre capital social en el ámbito local de PNUD, 2002.

Keefer, 1996).

En comparación con América Latina en general, los países centroamericanos muestran niveles más bajos de confianza en las instituciones como son: el Congreso Nacional o Parlamento, las Fuerzas Armadas, la Iglesia y la Televisión (Latinobarómetro, 2001). Comparados con la población en el resto de América Central, los hondureños tienen el menor nivel de confianza en la Iglesia y en la Televisión, y se encuentra en el promedio de todos los países de la región centroamericana en cuanto a la confianza en las Fuerzas Armadas y el Congreso Nacional (véase el Gráfico 5).

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

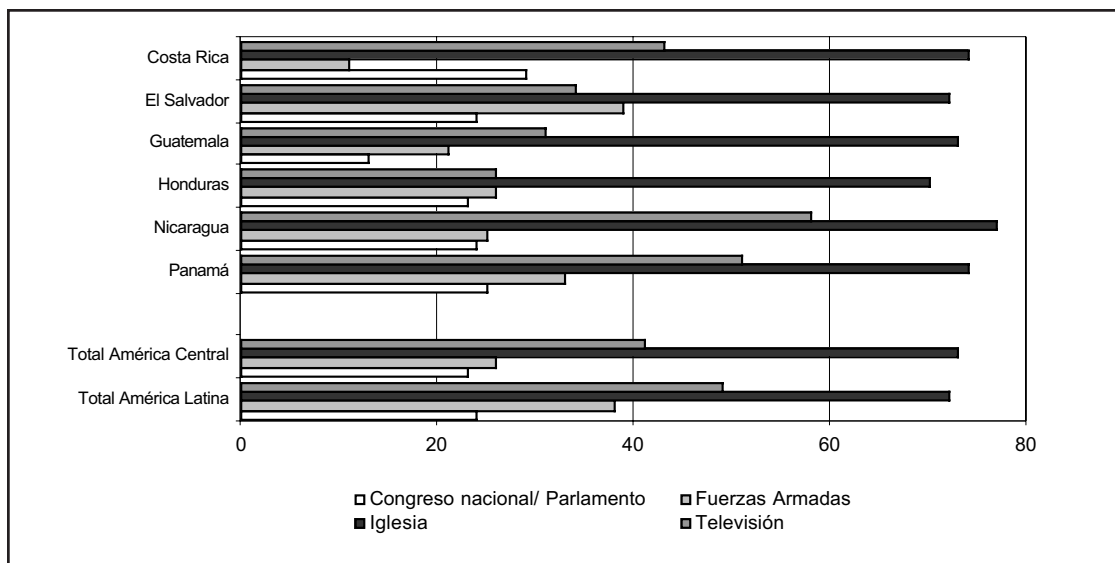
La confianza institucional es importante porque crea amplios espacios sociales donde las transacciones y la interacción entre extraños pueden darse con facilidad y comodidad, con lo que se disminuyen los costos de las transacciones. En una sociedad donde el nivel de la confianza institucional es alto, suele ser más fácil resolver los problemas sociales más graves, y también la gente tiene confianza en que alguien vela por los problemas colectivos y de largo plazo (Sudarsky, 1999:28). Las instituciones incluidas en las encuestas fueron el Gobierno municipal, la Policía, la Iglesia, los Consejos de Desarrollo Municipal (CODEM), el Alcalde, las ONG, los Patronatos, los Partidos Políticos, las

Cooperativas, la Prensa y la Televisión y la Radio.

El porcentaje promedio que expresa tener «muchísima confianza» en las distintas instituciones mencionadas es de un 29.9%. La Iglesia es la institución hacia la que la gente manifiesta tener mayor confianza, lo que se evidencia al apreciar que un 66.2% respondió que tiene «muchísima confianza» en ella. Por otro lado, las instituciones en las cuales los encuestados confían menos son los Partidos políticos, la Policía, y las Cooperativas, sobre las cuales un aproximado del 80% contestó que tenía «poca» o «ninguna confianza» (véase Gráfico 6). Cabe destacar la baja confianza en los Partidos Políticos y el hecho de que más personas tienen confianza en el Alcalde que en el gobierno municipal. Es difícil legitimar el proceso de descentralización en una comunidad en la cual la confianza es tan baja en el sistema político formal. Según Francis Fukuyama (2001),

9 En este documento se establece la importancia de la transparencia para el desempeño de la democracia local y la descentralización exitosa, pero aún así no se examina, de manera profunda, la situación de corrupción en la sociedad hondureña o las percepciones de la misma. Sin embargo, cabe mencionar que se reconoce que existe una problemática grave relacionada con los altos niveles de corrupción en el país. En el índice de percepción sobre la corrupción elaborado por la ONG *Transparencia Internacional*, Honduras ocupa la posición 72 de un total de 102 países, con un índice muy bajo: 2.7 en una escala de 0 (muy corrupto) a 10 (nada corrupto). A nivel centroamericano, únicamente Guatemala y Nicaragua muestran niveles que indican una percepción de mayor corrupción, y Costa Rica es el país con menor nivel de corrupción (siempre al nivel de percepción) (Transparency International, 2002:264-265).

GRAFICO 5. Confianza institucional: proporción de la población que tiene «much» o «algo» de confianza en las siguientes instituciones



Fuente: Elaboración propia con base en Latinobarómetro, 2001.

una situación común en América Latina es que dentro de las comunidades la confianza y el buen comportamiento se encuentran muy personalizados, y generalmente reservados para la familia y los amigos cercanos, lo que crea una base para la corrupción.⁹

Cabe mencionar que la baja confianza institucional que se observa a través de los resultados del estudio del PNUD (2002) concuerda con otros estudios (Seligson 2001, Latinobarómetro 2001, Gonzalez 2003). Con base en una encuesta sobre representación política en Honduras, aplicada a 1,200 hondureños y hondureñas, Gonzalez manifiesta que una mayoría tiene mucha confianza en la Iglesia Católica, los Medios de Comunicación y las Fuerzas Armadas, mientras que la desconfianza es mayor en los Partidos Políticos y los Sindicatos. En todos los casos las hondureñas suelen ser más desconfiadas en materia de las instituciones que los hondureños (Gonzalez, 2003).

Según los resultados del estudio del PNUD (2002), sólo un 21% tiene “much» confianza” en las ONG. Una parte de esta desconfianza tiene sus raíces en lo que la población supone son las intenciones de las organizaciones. Varios de los entrevistados creen que las ONG a menudo trabajan de una manera paternalista, que son insensibles culturalmente, que crean dependencia y que la elección de los proyectos o de la gente a beneficiar es en cierta forma arbitraria, especialmente cuando se refiere a proyectos donde la institución selecciona un cierto número de familias a beneficiar.

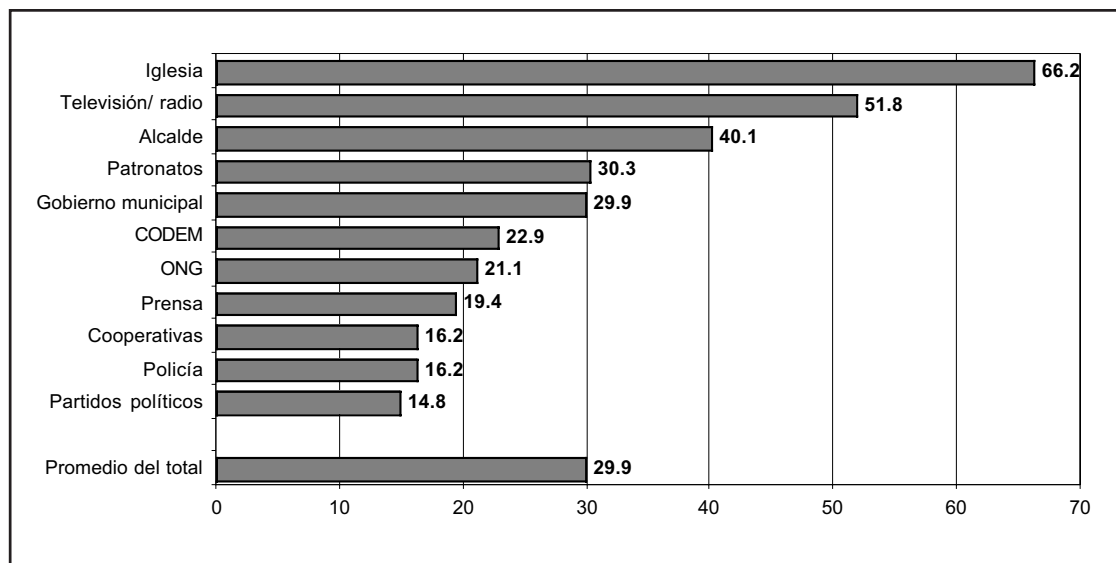
Algunas de las personas entrevistadas sostienen que en lugar de fortalecer las instituciones locales, algunas ONG construyen instituciones similares que compiten

con las existentes en el ámbito local y al mismo tiempo, en cierto grado, generan dependencia de las iniciativas y la colaboración externa. El carácter temporal de la mayoría de las ONG produce dificultades al hacer planes de largo plazo para la gente incluida en el trabajo de estas organizaciones y algunas veces perjudica incluso la propia planificación de los gobiernos locales, lo cual crea cierta incertidumbre.

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

La manera en que estas instituciones trabajan no siempre fortalece el capital social local, especialmente si funcionan como un “club good”, sólo beneficiando algunas familias seleccionadas y no beneficiando al municipio en su conjunto. Cabe mencionar que también hay casos en que las ONG actualmente están aprovechando el capital social existente y también fortaleciéndolo. Eso se ve en los casos en los cuales las ONG que trabajan por el desarrollo local están más en contacto con la gente en los diferentes estratos y niveles de la sociedad, trabajando por medio de la co-

GRAFICO 6. Confianza institucional: porcentaje de población que tiene «muchísima confianza» en las siguientes instituciones



Fuente: Elaboración propia con base en el estudio sobre capital social en el ámbito local del PNUD, 2002.

operación y la coordinación con otras instituciones en el municipio, para proporcionar desarrollo a una porción más amplia de la población, ofreciendo servicios como por ejemplo apoyo y capacitación organizacional, proyectos de agua potable y proyectos agrícolas.

Como ejemplo de un esquema exitoso de desarrollo puede citarse que en uno de los municipios estudiados algunas ONG dieron apoyo financiero y de recurso humano calificado al colegio técnico de la localidad para introducir un programa de trabajo de los estudiantes en el campo con los agricultores y criadores de ganado como parte de su proceso formativo. La población en este municipio señala que aunque todavía se observa dependencia hacia las ONG y el aporte financiero que estas ofrecen, la misma ha disminuido en relación con lo que ocurría unos pocos años atrás. Las ONG están ahora trabajando para empoderar a la gente para que alcance por su propia cuenta beneficios en el largo plazo. Al respecto, los ciudadanos del municipio argumentan que la influencia positiva de las organizaciones se puede ver no sólo en las mejoras en los sectores de la educación, la salud y la producción, sino que también en el hecho de que la gente se ha vuelto más participativa y ha valorado los beneficios de organizarse por iniciativa propia. En general, las personas consultadas expresan que la presencia organizacional ha contribuido a lo que ahora es una "alta participación comunitaria" en el municipio.

Aunque la gente refleja escepticismo hacia las instituciones en general, y aunque el gobierno local y los

líderes comunitarios también señalan ciertas dudas en cuanto a las intenciones y el trabajo desarrollado por los actores «externos», hay una situación de dependencia con respecto a ellos. Generalmente, no hay mucha auto-confianza con respecto al potencial endógeno de desarrollo del municipio, a la vez que los políticos y actores locales se sienten dependientes de la ayuda que proviene de fuera del municipio para lograr el desarrollo. Por otra parte, en cuanto a la pregunta sobre cuáles son las necesidades del municipio para mejorar su desarrollo, las respuestas más comunes fueron que requerían de «más transferencias», «apoyo de asociaciones y gobiernos internacionales» y «más presencia de ONG».

3.4 La dimensión interpersonal del capital social

Se ha investigado la parte institucional del concepto de capital social a nivel local: la interacción y cooperación entre organizaciones locales, la confianza en las instituciones y la participación en organizaciones formales. Otra dimensión del capital social es la que tiene que ver con la interacción de la gente en un nivel en el que no existen parámetros rígidos para orientar la conducta y la acción de las personas: en las asociaciones informales (tales como las redes de apoyo, de eslabonamiento y de discusión), como también la confianza y las normas compartidas que existen entre las personas. Para los fines de este documento, el énfasis es en la parte institucional, pero siendo que es importante conocer todo el contexto del capital social a con-

tinuación se va a presentar un pequeño resumen de los resultados del estudio sobre el capital social en el ámbito local, y con algunas referencias a otras investigaciones que abordan el mismo tema.

Las redes de apoyo se conforman con las personas en que la gente confía que podrán prestarle ayuda en los asuntos prácticos de la vida cotidiana; es decir, con las personas que normalmente están en su entorno inmediato. La existencia de redes de apoyo muestra también cómo la población resuelve problemas horizontalmente y, por ende, refleja la solidaridad horizontal que existe en una comunidad. Así, el tamaño promedio de la red de apoyo de las personas (media ponderada calculada a partir del número de tareas, que puede ir de 0 a 6, en las que cada persona cree que podría obtener ayuda gratuita) en los municipios incluidos en el estudio es de 3.44, lo cual parece indicar que los encuestados en general poseen una red bastante sólida de personas que, si fuera necesario, los podría ayudar en varias tareas.

Las redes de eslabonamiento se refieren a las relaciones que cruzan la vida cotidiana o las tensiones sociales en el ámbito local, tales como la religión o la adscripción política. Estos tipos de redes permiten apreciar los niveles de tolerancia y de confianza dentro de una sociedad, pero en el caso de Honduras se observa que especialmente las redes de eslabonamiento de la población encuestada son bastante escasas. Una proporción alta (17.3%) “nunca o casi nunca” dedica tiempo para estar con personas que “no conoce tan bien”, que “vienen de un pueblo diferente del suyo”, que “tienen una forma de vida diferente de la suya”, que “pertenecen a una religión diferente a la suya” o que “pertenecen a un partido político diferente del suyo”.

La red de discusión se conforma con las personas con las que se conversa sobre asuntos públicos que no son miembros de la familia. Las redes de discusión que tienen las personas encuestadas son bastante pequeñas. Así, se advierte que un 42.3% expresó que «nunca o casi nunca» discute con gente fuera de su familia sobre asuntos públicos, tales como la política o el desarrollo.

No solamente la confianza institucional es baja en Honduras –como se ha señalado anteriormente– también lo es la confianza interpersonal, algo que puede ser ilustrado al observar los resultados de una amplia encuesta que sobre el tema de transparencia y gobernabilidad fue llevado a cabo por la Universidad de Pittsburg. Según esta encuesta, sólo el 15% de los casi tres mil encuestados piensa que en Honduras en general se puede confiar en la mayoría de las personas (Seligson, 2002). Estos datos son respaldados por otros estudios, como por ejemplo la encuesta sobre representación política que indica que un 83% de la población piensa que nunca se puede confiar en la gente, siendo significativa la diferencia entre la opi-

nión de hombres y mujeres, en tanto que las hondureñas expresaron un nivel más alto de desconfianza (88%) que los hondureños (78%) (González, 2003).

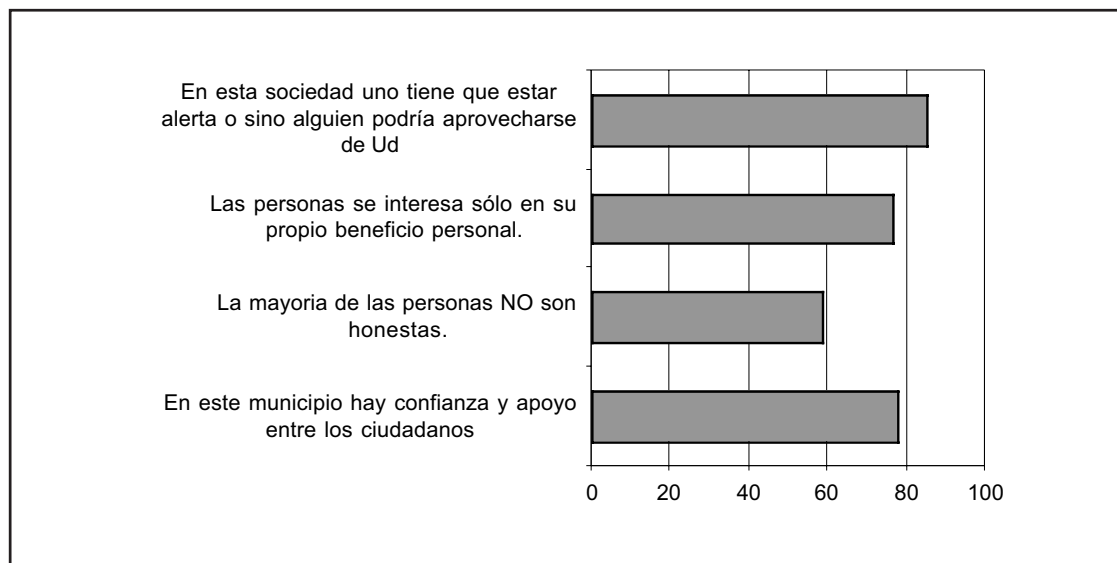
En cuanto a la confianza interpersonal entre la población en los municipios estudiados por PNUD (2002), los resultados muestran que en términos generales existe un nivel alto de desconfianza, aunque cuando se considera el ámbito municipal la gente parece creer que existe un cierto grado de confianza y de reciprocidad, al menos entre las personas que se conocen. Casi el 60% de la gente encuestada considera que la mayoría de la gente no es honesta, y más del 85% dijo que la gente se aprovechará de usted si no está alerta. Sin embargo, en el ámbito municipal el 77.5% piensa que existe confianza entre la gente en su municipio y que siempre obtendrá ayuda si la necesita (véase Gráfico 7).

Otra dimensión interpersonal del capital social, y bastante relacionada con las nociones de confianza y la existencia de redes, la constituyen las normas y los valores compartidos que existen en una sociedad. La norma de reciprocidad es significativa en todos los tipos de redes, ya que la única razón por la que una red es importante para la confianza y la cooperación es porque la reciprocidad aumenta los costos de comportarse de forma oportunista.

En el caso de Honduras, el nivel de solidaridad parece muy bajo. La mayoría de los hondureños no consideran a sus compatriotas como gente leal ni comprometida con su comunidad, sino que según se puede deducir de los datos, la gente parece ser individualista e incluso que trata de aprovecharse de cualquier situación si le es posible. Una gran mayoría de los encuestados, el 76.3%, dice que “la mayoría de las veces la gente se preocupa solo por sí misma”, y un 77.0% piensa que “la mayoría de la gente trataría de aprovecharse de Usted si se presentara la oportunidad” (Seligson, 2001).

La reciprocidad puede ser vista como la actitud de hacer cosas para otros, bajo la creencia de que de una forma u otra, la conducta observada o la ayuda prestada redundará tarde o temprano en beneficio propio. Para que la reciprocidad exista en una sociedad tiene que disponerse de cierta cantidad de confianza; se tiene que poder confiar en que la gente va a devolver el favor. Al mismo tiempo la reciprocidad es un indicador que nos advierte de la existencia de algún tipo de redes. En el estudio de capital social en el ámbito local (PNUD, 2002), el nivel de reciprocidad fue examinado al preguntar quién en la aldea cree que tiene el derecho de corregir a los niños de otras personas, con el resultado de que un 35% contestó, con una óptica individualista y aisladora, que nadie o apenas la familia cercana. Cabe mencionar también que entre los que contestaron que es un asunto que puede incumbir a los vecinos y a la gente de la comunidad (23%), fueron más los encuestados que dijeron que el Instituto Hon-

GRAFICO 7. Confianza interpersonal y solidaridad: porcentaje de encuestados que está de acuerdo con las siguientes afirmaciones



Fuente: Elaboración propia con base en el estudio sobre capital social en el ámbito local del PNUD, 2002.

dureño de la Niñez y la Familia (IHNFA) tendría el derecho de corregir los niños de otras personas (25%). Este resultado es algo sorprendente si se toma en cuenta que el nivel de confianza institucional es bastante bajo en los municipios.

El concepto de solidaridad está conectado, como ocurre también con la reciprocidad, con la existencia de redes informales (especialmente) y de confianza interpersonal, pese a que la solidaridad es un concepto de mayor índole moral que el de reciprocidad, ya que no funciona sobre la base de esperar necesariamente la devolución de un favor. No existe mucha solidaridad en los municipios, sino más bien se ve una tendencia fuerte hacia el individualismo: el 77% de los encuestados piensa que «las personas están siempre interesadas en su propio beneficio personal» (véase Gráfico 7).

Además, la gran mayoría de las personas, un 72%, cree que entre la alternativa de «ser propietario de tres manzanas de tierra y cultivarlas él mismo» o «ser copropietario con otra persona de ocho manzanas y cultivarlas de forma conjunta», es preferible la primera, es decir, poseer una cantidad más pequeña de tierra y manejarla por sí mismo, individualmente, antes que compartirla con otra persona para evitar situaciones problemáticas y conflictos.

En una situación de emergencia comunal, como puede ser el caso de un desastre natural, las personas opinan que el papel de las instituciones es grande en cuanto a encargarse de problemas y contribuir a solucionarlos. Sin embargo, aunque la mayoría (54%) de la población seleccionó otra alternativa para solucio-

nar los problemas (ya fuera por sí mismo, o con la familia) todavía parece que existe bastante solidaridad comunal en caso de presentarse una emergencia dentro del municipio (46%). Puede decirse que la parte del capital social que se compone de las normas compartidas no se está acumulando ni está siendo usada en las situaciones diarias, mientras que, por otra parte, estas normas -la solidaridad y la reciprocidad- sí se emplearían al menos en caso de una emergencia.

4. La democracia y el gobierno local

Algo contradictorio es el hecho de que aunque la población tiene una muy baja confianza en las instituciones formales, al mismo tiempo muestre una alta dependencia de ellas, lo que hace interesante investigar la relación entre el gobierno local y la comunidad local en general y los actores de fuera del municipio, como por ejemplo las ONG nacionales e internacionales, las agencias internacionales y las entidades del gobierno central. Además, cabe recordarse que sólo un promedio de 30.8% tiene mucha confianza en las instituciones más relacionadas con la democracia local, como son el gobierno local, el alcalde, los patronatos o CODECOS y el CODEM.

A continuación se investiga la base de la democracia, es decir la participación plena de la ciudadanía, como también el significado de la desconfianza en los organismos de democracia y desarrollo local.

4.1 Aún falta mucho para alcanzar una participación plena en el nivel municipal

Como se ha explicado la participación plena sirve como la base de una democracia incluyente y, además, es un requisito para alcanzar la descentralización exitosa. Para la participación plena cuatro pasos son necesarios: la información, la consulta, la participación en la toma de decisiones y el monitoreo y control (véase el apartado 2.1: “La participación plena como base de la democracia”).

En los talleres realizados en el curso de esta investigación, se facilitaron varias discusiones para investigar el perfil de la participación en el nivel local. Según los participantes en los talleres las principales fuentes de información local se dan por medio de las reuniones públicas tal como los cabildos abiertos (que no son siempre tan abiertos para todos), por medio de programas de radio, a través de los niños que llevan información de la escuela al hogar y mediante la comunicación entre vecinos. La mayoría de los municipios ni siquiera dispone de los datos básicos para conocer la situación local en materia de población, educación, salud y vivienda.

En todos los municipios los participantes dijeron que la población generalmente no está interesada en informarse, y que hay una falta de tradición en cuanto a la búsqueda de la información. Se observa así, que hay varios problemas en lo que atañe a éste primer paso en la escalera de la participación plena. Existe una falta de información en los municipios, y también una falta de interés en la información disponible, condiciones que siempre van a obstaculizar el proceso de descentralización hacia el nivel local, en tanto que para que la misma funcione bien demanda de una ciudadanía informada.

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

Aunque los cabildos abiertos hasta cierto grado sirven como una plataforma para consultar cuáles son

las necesidades y las prioridades de las comunidades, la gente entrevistada señaló que los cabildos abiertos y las reuniones públicas se dan generalmente para informar y obtener el apoyo oficial requerido para ejecutar ciertos proyectos locales, y no tanto para establecer una conexión verdadera con la gente en el proceso de toma de decisiones. También se encontraron ejemplos de cómo las prioridades determinadas por la gente en los cabildos abiertos fueron ignoradas en el trabajo del gobierno local o no se les asignó presupuesto. En otros casos, muchos de los entrevistados sentían que los regidores podrían jugar un papel importante y que deberían consultar más a las comunidades de las que eran representantes, ser más activos y cooperar más con los diferentes sectores de la sociedad civil.

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

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

Hay diversas razones por las que los diferentes niveles de la participación plena no funcionan de una manera deseable en una sociedad democrática. Como se ha dicho, en Honduras existe ausencia de tradiciones democráticas, lo cual afecta la participación y el proceso político en su conjunto en todos niveles de la sociedad. La falta general de capital social en los municipios es otro factor que afecta la participación. En una sociedad con un nivel más alto de capital social acumulado, donde hay confianza y normas compartidas de solidaridad y reciprocidad, la población tiene más estímulos para participar e involucrarse en asuntos públicos, y está también más dispuesta a trabajar por los beneficios comunales.

Como se ha mencionado, para la descentralización es de suma importancia que haya una ciudadanía acti-

va que presione al gobierno local para obtener distintos beneficios (como la provisión de servicios básicos), y que la misma población sea informada e involucrada en los procesos políticos locales. Por eso es necesario velar por una participación plena que involucre a toda la población a nivel local, aunque también se necesita asegurar que el gobierno local mismo este listo para incorporar la participación plena en la manera de trabajar.

4.2 El capital social y las instituciones de democracia local

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

Una gran cantidad de la gente entrevistada expresó su desconfianza hacia los actores del desarrollo así como sus dudas con respecto a las intenciones de las personas que supuestamente trabajan por el desarrollo del municipio, y con respecto al proceso político. La población siente que “los políticos deben prometer menos y cumplir más”. En algunos de los municipios, varias de las personas que fueron entrevistadas mencionaron al sectarismo político como uno de los principales problemas que obstaculizan el desarrollo local. Así, una de las personas entrevistadas dijo que “hay oposición destructiva entre los regidores de los diferentes partidos políticos”.

Comentarios como “a veces la gente que está en el gobierno municipal está más interesada en sus mismas aldeas, y no se interesa por el desarrollo del municipio en general”, o “los patronatos son unidos y trabajan en conjunto con otros grupos en la comunidad, por ejemplo grupos de educación y de salud, pero no hay comunicación entre los patronatos entre una reunión y otra del gobierno municipal”, o “los patronatos trabajan aisladamente”, ponen en evidencia la escasez de un pensamiento comunitario y de cooperación, y dan cuenta de la deficiencia de capital social en los municipios.

La falta de cooperación y de coordinación puede ser ilustrada adicionalmente con el caso de dos patronatos en un municipio, los cuales buscaron en forma separada establecer un colegio, cada uno en su aldea, pese a que las aldeas estaban distantes entre sí sólo cuatro kilómetros. Esto en lugar de luchar conjuntamente por un solo colegio que sirviera a ambas comu-

nidades, con lo que seguramente se hubiera podido ganar en calidad y en la reducción de costo. Este ejemplo permite apreciar que en algunas situaciones la escasa cooperación y coordinación, en otras palabras la escasez de capital social, en las comunidades o entre las instituciones, podría acarrear consecuencias negativas, a pesar del hecho de que trabajen por las mismas metas.

Lógicamente, lo ideal sería que los actores cooperaran y coordinaran sus actividades para hacer más eficiente el trabajo y alcanzar esas metas comunes. Obviamente que, un contexto en el que el capital social existe y es usado como un activo en las relaciones entre diferentes niveles de la sociedad, así como también entre los diversos actores que trabajan por las mismas metas, es más favorable para el desarrollo sostenible. Sin embargo, este tipo de comportamientos de rivalidad y de competencia dentro de un mismo municipio no sólo indica un nivel de capital social bajo, sino que también es un ejemplo de una condición que dificulta que el gobierno local realmente pueda proveer servicios de la manera más eficiente.¹⁰

Un ejemplo de cómo el uso adecuado del capital social existente podría tener alcances positivos para todos los sectores de la sociedad y beneficiar el desempeño democrático del gobierno local es el de uno de los municipios estudiados donde por medio de un Cabildo Abierto, se creó un Comité para el mejoramiento de las calles, incluyendo la participación de diferentes líderes de la comunidad. El propósito de este Comité es supervisar la implementación de proyectos de infraestructura iniciados por el gobierno local con el fin de aumentar la transparencia y la eficacia de los proyectos. Es un ejemplo de un municipio en el que existe la condición básica para lograr la descentralización de manera satisfactoria gracias al capital social local. Ahí existe una ciudadanía comprometida que se organiza para alcanzar metas comunes y un gobierno local que invita a la población a participar en los espacios públicos.

En los municipios estudiados existe en diferentes grados la norma cultural paternalista de las redes jerárquicas basadas en la forma patrón-cliente. Aunque diferentes respuestas fueron dadas a la pregunta acerca de las formas en que se podía participar o influir en el gobierno local (a través de asambleas y cabildos abiertos, mediante la formación de grupos de vecinos, envío de peticiones escritas, protestas etc.), la respuesta más común fue la de que la gente iba personalmen-

10 Para que los gobiernos municipales puedan proveer servicios de una manera eficiente, no basta con un buen uso del capital social existente, sino que es fundamental capacitar a los gobiernos locales en materia de administración y gestión (véase por ejemplo Proyecto Estado de la Región, 1999). Es con este tipo de capacitación que se puede lograr no sólo una mejor provisión de servicios, sino también un mayor y mejor uso del capital social.

te a donde el alcalde para pedirle un favor. Los alcaldes entrevistados confirmaron esto, al contar cómo la población –especialmente la más pobre– venía a pedirles favores personales, tales como ayuda económica o consejos de diferente índole.

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

Para lograr un proceso exitoso de descentralización, la alta desconfianza institucional es un obstáculo que tiene sus raíces en la percepción de que los actores políticos locales no están comprometidos con el desarrollo del municipio en general, sino que más bien velan por su propio beneficio personal o el de un grupo particular. Además, un sistema político que no presenta beneficios a toda la población y que tiene rasgos de ser patrón-clientelista tiende a socavar la participación activa de todos los sectores, con lo cual no se facilita una descentralización que produzca políticas y actividades eficientes y eficaces en el ámbito local.

4.3 Actitudes de apatía y conformismo no facilitan la democracia local

En vista de que la democracia incluyente y los procesos de descentralización dependen de los niveles de participación e involucramiento de cada ciudadano, la actitud de la gente es muy importante, es decir, la actitud de unos hacia otros y hacia las instituciones políticas y sociales de la comunidad, así como la actitud hacia el concepto de democracia.

Con base en diferentes estudios se evidencia que en comparación con el resto de América Latina la población hondureña se siente más satisfecha con el funcionamiento de la democracia que el promedio de la región (Latinobarómetro 2001, 2002). No obstante, la encuesta sobre representación política muestra que únicamente un 8.5% de los hondureños y las hondureñas está muy satisfecho con la forma en que funciona la democracia en el país (González, 2003). Asimismo, la preferencia de tener un sistema democrático no es absoluta. Con relación a otros países latinoamericanos Honduras se ubica en el promedio de la región, con un 57% que piensa que la democracia es preferible a cualquier otra forma de Gobierno (Latinobarómetro, 2002). Según González (2003) un

15% de los hondureños y las hondureñas piensa que a veces un gobierno autoritario es mejor que uno democrático, y el 22% dice que no le importa el sistema de gobierno.

Además, los resultados de la encuesta sobre representación política muestran un alto nivel de resignación relacionada con la participación política básica, con un 45% de los encuestados que piensan que no hace ninguna diferencia votar o no votar en cuanto a la influencia en el mejoramiento de la situación en general (González, 2003).

En las entrevistas realizadas en el estudio del PNUD en 2002, muchas personas dijeron que la población en general sólo toma parte en el proceso democrático si obtiene algún provecho personal, y que aunque a la mayoría de las personas les gusta participar no desea asumir ninguna responsabilidad o cargo. Esto evidencia la falta de normas y valores compartidos y que la población en general no tiene un sentido de la solidaridad y la reciprocidad.

Según algunos entrevistados una buena parte de los problemas sociales, especialmente los problemas relacionados con crimen y violencia, se dan debido a que la gente ha perdido sus valores y el respeto a los otros. Dicen que estos problemas son el resultado de factores tales como la pobreza, el uso y tráfico de drogas, la desintegración familiar, el machismo y la menor asistencia a las iglesias.

Las palabras frecuentemente mencionadas para describir las características negativas de los vecinos del municipio fueron: “apáticos”, “conformistas”, “pesimistas” e “indiferentes”, y las características positivas más comunes fueron: “trabajadores”, “pacíficos”, “tranquilos” y “sanos”. La apatía y el conformismo que se identificaron en el estudio sobre el capital social en el ámbito local también socavan el sistema democrático, puesto que la gente no quiere tomar parte en el proceso democrático ni protestar sobre los asuntos que les afectan como comunidad. Sobre la participación, un entrevistado dijo lo siguiente: “la participación aquí es un poco forzada. La gente quiere proyectos de desarrollo pero no quiere asumir la responsabilidad y generalmente no participa en las actividades o en los proyectos. Por ejemplo, en este municipio, nadie quería ayudar con la construcción del Centro de Salud, aunque teníamos el material para construirlo.”

Algunas de las razones detrás de estas actitudes de conformismo y apatía son la falta de tradición democrática (en el nivel nacional en general, y en el nivel local en el particular), la falta de educación e información acerca de las posibilidades y la importancia de tomar parte en el proceso político y la falta de confianza en los políticos y en el proceso político. Al respecto uno de los entrevistados señaló que “generalmente la gente debería estar más perceptiva y más abierta a influencias externas positivas que se relacionen con el desarrollo, ahora, lo que se ve es que hay resistencia y

temor al cambio”.

La descentralización exitosa no sólo depende de las capacidades de los actores involucrados, como son el gobierno central, el gobierno local y la ciudadanía, sino también de la dinámica entre estos actores y el compromiso de cada uno de ellos. En una sociedad que tiene una población caracterizada por la apatía y el conformismo, será difícil crear la condición básica de compromiso de parte del pueblo.

4.4 Demanda de mejor coordinación y mayor dedicación

Según algunos estudios, en América Central, la población tiende a favorecer la interacción ciudadana en los gobiernos locales, y en general piensa que los gobiernos a nivel local tienen mayores capacidades de ser eficaces y eficientes (PNUD, Proyecto Estado de la Región, 1999). No obstante, se ha mencionado la falta de dedicación al desarrollo del municipio de parte del gobierno municipal en el caso de Honduras. Esto se ha puesto en evidencia por el hecho de que las prioridades definidas por la población, por ejemplo en los cabildos abiertos, no siempre coinciden con las prioridades del gobierno local, e igualmente se ha manifestado en la falta de confianza en estas instituciones políticas locales debido a, entre otras razones, la percepción de que los representantes en el gobierno local se interesan más por su propio beneficio personal que por el desarrollo del municipio.

Además, aún falta mucho para que exista una participación amplia y profunda de la población en los procesos democráticos a nivel local. Desde el punto de vista de las personas entrevistadas son necesarios diferentes cambios para alcanzar una sociedad más democrática. Los dos cambios principales que las personas sienten necesarios para mejorar la democracia local son: i) el mejoramiento y reforzamiento de la relación entre los caseríos y las aldeas, por un lado; y, por el otro, entre las aldeas y el casco urbano; y ii) el mejoramiento de las relaciones entre el gobierno local y la sociedad civil, y esto último, según la población, podría alcanzarse si se practicaran cabildos abiertos de mayor calidad, que fueran realmente abiertos para todos, y si se incrementara la participación de la población en todos los ámbitos locales. La población opina también que esta mayor participación podría verse facilitada si, por ejemplo, se capacitara a los grupos de base y se hiciera énfasis en la importancia que tiene la democracia, especialmente en el proceso educativo.

Existen otros factores que las personas entrevistadas sienten que son cruciales para el mejor funcionamiento de la democracia local y el desarrollo de sus municipios. Uno es que se requiere una mayor y mejor coordinación entre los actores involucrados en los diferentes proyectos de desarrollo local; y el otro es la necesidad de contar con gobiernos locales más dedi-

cados al desarrollo de su municipio. Además, la mayoría de los entrevistados y los participantes en los talleres mencionó la necesidad de mayores transferencias de fondos del gobierno central al nivel local.¹¹

Estas recomendaciones de la población en los municipios estudiados se deben tomar en cuenta al diseñar medidas para mejorar la democracia local. No obstante, no solo necesitan mejorarse las relaciones entre los caseríos y las aldeas, y entre las aldeas y los cascos urbanos para que la democracia funcione adecuadamente en el nivel local, sino que también es importante fortalecer los municipios *vis à vis* otros niveles institucionales, sobre todo con relación a la descentralización.

Para lograr una descentralización exitosa y una verdadera democracia local es fundamental la coordinación y compartir el conocimiento e información entre los municipios. Se necesita poner a los gobiernos municipales en relación con el contexto nacional mediante el mejoramiento de los contactos entre los municipios y los departamentos, entre los departamentos mismos, y, finalmente, entre los departamentos y el nivel nacional. Además es vital que los esfuerzos no solamente se enfoquen en medidas de mejoramiento de las relaciones institucionales, sino también en consolidar los valores democráticos y la participación ciudadana.

5. Reflexiones finales

La hipótesis general que está presente en las distintas teorías de capital social es que las sociedades donde los ciudadanos confían y cooperan los unos con los otros, propician gobiernos más responsables y eficientes, con lo cual aumenta la capacidad de ofrecer bienes públicos de mayor calidad, y de esta manera se crean mejores condiciones para una democracia incluyente y un desarrollo más acelerado de la sociedad.

El capital social dentro de una comunidad proporciona una base de normas comunitarias de cooperación y de confianza, que permite una mejor y más eficiente interacción y conexión social, es decir una estructura y un contexto unificado, por cuanto que estimula las capacidades colectivas e individuales y así tiene el potencial de tener un efecto positivo en el desempeño democrático de una sociedad.

Donde las instituciones políticas y la política pública se basen en estas normas comunes y haya mucha

¹¹ Aunque las personas en el ámbito local suelen mencionar la necesidad de aumentar las transferencias a los gobiernos locales, es importante destacar que el ingreso corriente *per cápita* de los gobiernos municipales ha mostrado tendencias fuertes de incremento en la década de los 90, con una tasa anual de crecimiento de 20%, mientras que el promedio de Centroamérica ha sido un crecimiento de apenas un 5.5% anualmente (Proyecto Estado de la Región, 1999:235)

confianza institucional e interpersonal y una amplia gama de redes, las instituciones se reforzarán y el capital social contribuirá al aumento de la legitimidad y la credibilidad. En una sociedad en donde el nivel de capital social es alto existe una mayor interacción y confianza que estimulan la ciudadanía activa y participativa, como también las interacciones entre distintos grupos sociales y el gobierno, con el resultado de que aumenta la voluntad y confianza hacia la administración pública.

Antes, al definir la democracia, se enfatizó sobre la inclusión y la participación de todos los sectores de la sociedad y se dijo que para que este tipo de democracia funcione es fundamental la existencia del capital social. Si hay capital social activo, los grupos sociales tienden a trabajar de forma armónica y la sociedad, en su conjunto, será capaz de manejar con más efectividad la problemática social, con lo que se facilita una gestión pública de mayor eficacia que puede ser legitimada y llevada adelante sin mayores complicaciones y de un modo más apropiado, especialmente dentro del marco de la descentralización.

El capital social, es decir mayores niveles de confianza, solidaridad y participación en redes, tiene la potencialidad de facilitar el proceso de descentralización por medio de la creación de una ciudadanía informada, involucrada y organizada. De igual manera, una descentralización exitosa crea espacios de participación y confianza, y así tiene el potencial de fortalecer el capital social existente.

La situación deseable sería que la población de cada municipio demandara su justa cuota de participación y compromiso en el proceso de democratización y de descentralización, asumiendo que la democracia no sólo comprende posibilidades y oportunidades, sino que también incluye responsabilidades, como por ejemplo: ejercer el sufragio, participar regularmente en los procesos políticos locales y pagar impuestos. Este tipo de sociedad es más fácil de lograr si existe un alto nivel de capital social con normas compartidas de solidaridad y reciprocidad que produzcan un cierto sentimiento de responsabilidad colectiva, y que motive a la población a participar y trabajar por el interés comunitario. Siendo que el capital social tiene la potencialidad de facilitar el desempeño democrático, los gobiernos locales pueden fortalecer el capital social existente mediante el desarrollo de políticas públicas que tomen en cuenta y apoyen las redes presentes, con estrategias que aumenten la interacción entre personas que no se conocen tan bien y que normalmente no interactúan.

En el caso de Honduras, la situación en los municipios estudiados se caracteriza no sólo por un capital social débil, sino también por un escaso uso del capital social disponible. El capital social no ha sido adecuada o suficientemente utilizado como una herramienta para mejorar o fortalecer el desempeño demo-

crático al nivel local, sino únicamente en situaciones de emergencias y crisis. Hasta ahora las redes existentes y la confianza en los municipios no se han usado para alcanzar las metas comunes establecidas por la propia comunidad, y aunque existe bastante confianza y solidaridad en las personas que se conocen entre sí, se observa una falta de cooperación y de coordinación, especialmente en el nivel institucional. La dependencia y la rivalidad, como también el patrón-clientelismo y el individualismo, son factores que podrían contribuir a reducir el capital social en las comunidades.

Por lo tanto, es importante que la política y las instituciones sean formales, seguras y responsables. Una tarea prioritaria es institucionalizar la cooperación y la coordinación entre los diferentes actores en la sociedad, y cerciorarse de que la cooperación entre y con las organizaciones como tales sea formalizada para que no se trabaje en un nivel personal como ocurre ahora, aunque también se necesita aprovechar las redes informales y la confianza para desarrollar los planes y para difundir información. Hacer eso podría ayudar al fortalecimiento de la confianza, a legitimar las decisiones y las acciones del gobierno, y también podría funcionar como un estímulo a la participación más profunda en la esfera pública y a crear una base de compromiso e involucramiento para que la descentralización sea exitosa.

En esta ponencia se ha presentado el papel del capital social con relación a la democracia local y los procesos de descentralización, enfocándose en el nivel micro: se analizaron las dimensiones del gobierno local y de la ciudadanía, como también la relación entre ellas. El bajo nivel de capital social es un factor que directamente influye en el capital político, es decir, en las variables estructurales del sistema político que determinan la calidad de las instituciones y el desempeño democrático, lo que obstaculiza el desarrollo de políticas y actividades eficientes y eficaces en el nivel local.

La realidad hondureña muestra que los niveles de formación, compromiso y capacidades por parte de los gobiernos locales son muy variados. En algunos municipios se cumplen con los requisitos necesarios para una descentralización exitosa, mientras que en otros todavía no se han creado las condiciones para asumir las responsabilidades que implica una descentralización. La práctica permanente de gobiernos locales caracterizados por el sectarismo, las relaciones de patrón-cliente y un enfoque orientado a la consecución de beneficios personales más que al bien común del municipio, dificulta cualquier proceso en el ámbito local.

Por otra parte, aunque existe cierto grado de participación de la población en los procesos políticos locales, generalmente hay renuencia a asumir responsabilidades, lo mismo que actitudes de conformismo y

apatía. Así es que, en general, no existe la ciudadanía informada, involucrada y organizada necesaria para presionar al gobierno local para que provea los servicios de la forma que presume la descentralización.

Los bajos niveles de capital social y político implican que no existe la base para profundizar el proceso de descentralización. Es de suma importancia fortalecer y capacitar a los gobiernos locales para crear las condiciones fundamentales para alcanzar una descentralización exitosa que no socave el capital social existente y la democracia local.

También es fundamental fomentar y fortalecer la cooperación intermunicipal, en el caso de Honduras a través de la continua formación voluntaria de mancomunidades, entidades de entre tres y seis municipios que comparten la misma situación y problemática en cuanto a recursos naturales, acceso a servicios básicos de infraestructura, acceso a salud y educación. Las mancomunidades proveen un espacio de concertación y coordinación entre los municipios para el intercambio de ideas y buenas prácticas que pueden fortalecer la posición de los municipios frente a las autoridades centrales.

Asimismo, para entrar en un círculo virtuoso, en el que la democracia local y el proceso de descentralización se reforzarán mutuamente por medio de la existencia y uso del capital social, el primer paso de los gobiernos locales debería ser asegurarse que existan los requisitos mínimos para lograr la descentralización exitosa: un gobierno local capaz y comprometido que provea información a la población y abra espacios de participación plena, creando una base para la interacción entre la población en todos los niveles de la sociedad y también empoderando los grupos de base.

Siglas y acrónimos

BARCAS	Barómetro de Capital Social
CODECO	Consejo de Desarrollo Comunitario
CODEM	Consejo de Desarrollo Municipal
IHNFA	Instituto Hondureño de la Niñez y de la Familia
ONG	Organización No Gubernamental
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
UNDP	United Nations Development Programme

Bibliografía

- Asociación de Municipios de Honduras (AMHON), 2002. Transferencias Municipales. Tegucigalpa: AMHON.
- Banco Mundial, 1999. "What is Civil Society?", *PovertyNet: Social Capital and Development*. www.worldbank.org/poverty/scapital/sources/civil1.htm.
- Blomkvist, Hans, 2002. "Social Capital, Civil Society, and Degrees of Democracy in India" en Elliott ed. *Civil Society and Democracy in India*. Delhi: Oxford University Press.
- Coleman, James, 1988. "Social Capital in the Creation of Human Capital" en *American Journal of Sociology*. No. 94:S95-S120.
- Congreso Nacional de la Republica de Honduras, 1990. *Ley de Municipalidades*. Decreto Número 134-90.
- Corporación Latinobarómetro, Opinión pública Latinoamericana, 2001. *Gráficos informe de prensa 2001*. www.latinobarometro.org/ano2001.htm
- Corporación Latinobarómetro, Opinión pública Latinoamericana, 2002. *Gráficos informe de prensa 2002*. www.latinobarometro.org/ano2001/grpre2002.pdf
- Fukuyama, Francis, 2001. "Social Capital, Civil Society and Development", en *Third World Quarterly*. Vol. 22 No. 1: 7-20.
- Gobierno de la República de Honduras, 1993. *Reglamento general de la ley de municipalidades*. Acuerdo N° 018-93.
- Gonzalez, Luis E., 2003. "Género y democracia en Honduras: resultados de la encuesta sobre representación política realizada en agosto de 2002". Working Paper. Tegucigalpa, Honduras. Marzo 2003.
- Gregory, Robert J., 1999. "Social Capital Theory and Administrative Reform: Maintaining Ethical Probity in Public Service" en *Public Administrative Review*. Jan/Feb 1999, Vol. 59:1:63-76.
- Grootaert, Christiaan, 1998. *Social Capital: The Missing Link*. El Banco Mundial: Social Capital Initiative Working Paper No. 3.
- Jayal, Niraja Gopal, 2001. "Democracy and Social Capital in Central Himalaya: Tale of Two Villages", en *Economic and Political Weekly*. Vol. 36. No. 8. Feb 24: 655-664.
- Kliksberg, Bernardo, 2001. *Capital Social y Cultura Claves Olvidadas del Desarrollo*.
- Fundación Chile 21. Colección Ideas, Año 2 No.7
- Kliksberg, Bernardo, 1999. "Capital social y cultura, claves esenciales del desarrollo" en *Revista de la CEPAL*, número 69, diciembre 1999: 85-102.
- Knack, S. & P. Keefer, 1996. "Does Social Capital Have an Economic Payoff? A Cross-Country Investigation". El Banco Mundial, Policy Research Department, Washington D.C.
- La Jolla Institute, 1999. "Civic Participation: Does it Make Better Communities?" en www.lajollainstitute.org/LeaderNet/civicpart.html
- Lall, Sanjaya, 2002. "Social Capital Industrial Transformation" en Fukada-Parr et al eds. *Capacity for Development: New Solutions to old Problems*. New York: Earthscan Publications Ltd.
- Lundwall, Jonna, 2001. *Same, Same but Different: A comparative case study of two Indian districts in search for the mechanisms linking social capital to democratic performance*. Thesis de Maestría. Uppsala: Departamento de Ciencias Políticas, Universidad de Uppsala.
- de Mello, Luiz, 2000. "Can Fiscal Decentralization Strengthen Social Capital?", *International Monetary Fund Working Paper*, WP/00/129.
- Möllering, Guido, 2001. "The Nature of Trust: From George Simmel to a Theory of Expectation, Interpretation and Suspension" en *Sociology*, Vol.35. No.2: 403-20. Cambridge: Cambridge University Press.
- Paxton, Pamela, 2002. "Social Capital and Democracy: An Interdependent Relationship" en *American Sociological Review*, Vol. 67, No. 2, Abril 2002.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), 2002.

- Informe sobre desarrollo humano. Honduras 2002.* Tegucigalpa: PNUD.
- Proyecto Estado de la Región, 1999. *Estado de la Región en Desarrollo Sostenible.* San José: Proyecto Estado de la Región.
- Putman, Robert D., 1995. "Bowling Alone: America's Declining Social Capital" en *Journal of Democracy*. Vol 6. No. 1: 65-78
- Putman, Robert D. et al., 1993. *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy.* Princeton: Princeton University Press.
- Rivera, Roy, 2001. *Cultura política, gobierno local y descentralización.* San Salvador: FLACSO.
- Rudd, Murray A., 2000. "Live long and prosper: collective action, social capital and social vision" en *Ecological Economics*. Julio 2000, Vol. 34:1:131-144.
- Seligson, Mitchell A., 2001. Base de datos: "Buen Gobierno: 2001. Proyecto de Cultura Política de la Universidad de Pittsburg". Universidad de Pittsburg.
- Sudarsky, John, 1999. "Colombia's Social Capital: the National Measurement with the BARCAS" en *Social Capital Library: Papers in Progress on Social Capital.* El Banco Mundial: www.worldbank.org/poverty/scapital/library/sudarsky.htm.
- Taylor, Charles, 1997. "Invoking Civil Society" en Goodin & Pettit eds. *Contemporary Political Philosophy: an Anthology.* Canberra: Blackwell Publishers.
- Transparency International, 2002. *Global Corruption Report.* www.globalcorruptionreport.org
- United Kingdom Government Cabinet Office: Performance and Innovation Unit, 2002. *Social Capital: A Discussion Paper.* www.cabinet-office.gov.uk/innovation/2001/futures/attachments/socialcapital.pdf
- United Nations Development Programme (UNDP), 2003. *Human Development Report 2003.* New York: Oxford University Press.