

***La democracia desde abajo.
Nuevos sujetos para la participación
política en Honduras***

Emmanuel Raison

345 Raison, Emmanuel
La democracia desde abajo. Nuevos sujetos para
la participación política en Honduras. --1^a.
ed. -- Tegucigalpa: PNUD, 2003.
21 p.

ISBN 99926-672-9-8

1. SOCIEDAD CIVIL 2. POLITICA

Colección Visión de País 18

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: "La alfarera" de Justo Díaz Padilla

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)*

Índice

Introducción	7
I. Fragilidades de la democracia hondureña	7
II. Hablando de sujetos: de ciudadanos individuales a una ciudadanía organizada y de algunos inconvenientes de la «sociedad civil»	11
III. Las organizaciones de base: una esperanza para la democracia hondureña	15
IV. Organización, democracia y postcapitalismo	27
Bibliografía	30

INTRODUCCIÓN

Mientras en Honduras, se reflexiona sobre cómo profundizar el sistema democrático, en muchos países desarrollados es cada día más notoria la crisis de identidad y de legitimidad de los sistemas políticos de larga tradición democrática. La misma reflexión también se da en los demás países latinoamericanos, con la sospecha de que el modelo generalmente importado de democracia liberal, que fue adoptado a la caída de los gobiernos militares, presenta aún serias limitantes y requiere ser reforzado con una mayor participación socio-política, que además, debería estar fuertemente alimentada por las experiencias que han sabido generar los pueblos del continente a lo largo de su historia.

Una de las principales críticas a los tipos de democracia formal imperantes en la mayoría de los países del mundo es que limita de manera ostensible la participación de la ciudadanía, la cual con frecuencia tiende a ser despojada de algunas facultades importantes de soberanía, con lo que se provoca que la gente se desentienda casi por completo de algunos temas que son dejados al arbitrio casi exclusivo de los representantes políticos. Otra crítica consiste en denunciar que, en los tiempos de la globalización y del auge de la praxis neoliberal, varios tipos de democracia viven rodeados de un mar de autoritarismo y discriminaciones en el ámbito económico y social; y hasta parece que se acomodan a dicha situación y la legitiman. Frente a esas falencias, se plantea el reto de que los movimientos sociales promuevan esquemas de una democracia alternativa que combine adecuadamente la representación con la participación directa de la ciudadanía.

Es en el ámbito local, donde ha habido más avances en la búsqueda de otra democracia. Es ahí donde las promesas en el corto plazo son más sólidas, y a la vez donde mejor aparece la complementariedad entre democracia y desarrollo. La relación entre los dos conceptos ya ha sido estudiada, la tensión entre ellos objetada y han sido definidas algunas características de la democracia que favorece el desarrollo humano.¹ Un enfoque que está tomando fuerza en Centroamérica es el concepto de desarrollo local. Es interesante observar cómo los procesos de desarrollo local en la región suelen insistir más en la reconstrucción del tejido social y la generación de una nueva institucionalidad que en la activación de los sistemas económicos locales. Podríamos, en esta línea, aceptar la definición que da Augusto De Franco del desarrollo local integrado sostenible como “un conjunto de prácticas y políticas sociales de radicalización de la democracia, de universalización de la ciudadanía, así como prácticas económicas que siguen nuevos patrones de

producción y consumo que satisfacen necesidades sin comprometer las futuras generaciones”.² Esta definición ayuda a ver la ampliación de la participación política no como un medio, sino como un fin, pues constituye en sí misma una mejoría en las condiciones de vida de la población.

Al hablar de universalización de la ciudadanía, De Franco nos recuerda la necesidad urgente de incorporar al circuito de decisiones políticas, en términos de ejercicio de ciudadanía plena, a grupos que tradicionalmente han sido excluidos de tales decisiones: mujeres, jóvenes, minorías étnicas y, en general, a las comunidades pobres que forman la mayoría de la población.

Así pues, como parte del esfuerzo de “*democratizar la democracia*”, se hace necesario descentralizar el debate y la prácticas relativas a ella. Pensar en la posibilidad de que las comunidades marginales rurales y urbanas de Honduras puedan tener un papel importante en la búsqueda de una democracia alternativa.

Eso es lo que intentaré expresar en las páginas siguientes. Partiré de un diagnóstico rápido del sistema político hondureño, haciendo énfasis en la debilidad del sujeto social susceptible de crear y hacer vivir la democracia. Después de proponer algunos criterios para tal sujeto social, presentaré algunas experiencias hondureñas de organización de base y de participación política y analizaré su relevancia para el fin que nos ocupa. Finalmente me preguntaré cuál podría ser el horizonte, la utopía democrática, para el conjunto de los movimientos sociales, en función de los actuales debates sobre la democracia dentro del movimiento contra las formas perversas de globalización.

I. Fragilidades de la democracia hondureña

a. El marco jurídico e institucional

El marco jurídico e institucional es sin duda el aspecto en el que más han avanzado los sistemas políticos del continente desde los años 80. En la mayoría de los países, la transición democrática fue la oportunidad de elaborar un nuevo contexto de leyes e instituciones para garantizar la vigencia de los derechos humanos y de las libertades públicas, un sistema de representación política, y ciertos espacios o mecanismos

¹ Ver PNUD, *Informe sobre el desarrollo humano*, Honduras 2002.

² FRANCO (De), A., *¿Por qué precisamos de un desarrollo local integrado y sostenible?*, en *Revista Instituciones y Desarrollo*, N°6, www.iigov/PNUD/revista/rev6/arti_s5.htm, citado por PRADO, S., *Integración regional y desarrollo local*, in Primera Conferencia Centroamericana sobre Descentralización y Desarrollo Local, p. 252.

de participación. En el caso de Honduras, podemos mencionar las numerosas leyes aprobadas después de la Constitución de 1982 para proteger los derechos de sectores vulnerables de la sociedad (las mujeres, los niños, los grupos étnicos, los ancianos), nuevas instituciones como el Ministerio Público y el Comisionado de los Derechos Humanos, y la creación de un cuerpo de seguridad civil. El sistema de representación política ha tenido pequeños avances desde su re-incorporación a principios de los años 80, como la elección popular de los alcaldes y regidores, la instauración de elecciones internas en los partidos políticos y, últimamente, la puesta en práctica del voto domiciliario y la posibilidad de votar en papeletas separadas para presidente, diputados y alcaldes. En lo que se refiere a espacios y mecanismos de participación, hay que mencionar en Honduras la ley de Municipalidades de 1991 y su reforma del año 2000 que crea varios espacios importantes a nivel local. Últimamente, han sido importantes también los esfuerzos nacionales e internacionales para la reconstrucción y transformación nacional después del paso del huracán Mitch, que permitieron crear una dinámica de consulta y participación de organizaciones de la sociedad civil, proceso que analizaré más adelante.

Esos avances sin embargo parecen haber llegado a un punto de estancamiento que es percibido por sectores crecientes de la sociedad como un peligro para el afianzamiento democrático. De ahí que, fundamentados en los compromisos adquiridos por los partidos políticos en la campaña electoral de 2001, importantes sectores sociales exigen:

- profundas reformas político-electorales capaces de mejorar la representación política y abrir nuevos espacios de participación,
- un proceso de descentralización que fortalezca la democracia, y
- un seguimiento a la reforma del sistema judicial y una lucha frontal contra la corrupción.

Las motivaciones pueden ser diversas según los sectores que piden tales reformas: mientras algunos ven las reformas al marco jurídico-institucional como un primer paso hacia la construcción de una democracia radical (cuyas propuestas detallaré más adelante), otros ven “*la necesidad de los cambios y ajustes en el campo político-electoral para mantener la armonía social y de desarrollo sostenible*”,³ es decir,

3 ACHARD, D., GONZALEZ, L.E., *Diagnóstico sobre la representación política en Honduras, ¿Es necesaria una reforma profunda?*, Tegucigalpa, 2002, p. i.

4 CASTELLANOS, J., PINEDA, R., *Propuestas puntuales para la reforma del sistema político electoral de Honduras*, Tegucigalpa, Marzo 2003, p. 3.

estos últimos ponen más énfasis en la conservación del sistema democrático formal que en su radicalización hacia formas de democracia social.

La verdad es que son muchos los factores de orden jurídico e institucional que constituyen hoy un obstáculo para la profundización de la democracia o que la fragilizan: la falta de mayores niveles de representatividad en el Congreso Nacional, un sistema de justicia que no logra aún la independencia requerida, o la ineficiencia tradicional que han mostrado los órganos contralores del Estado, entre otros.

Esas debilidades encuentran sus principales causas resumidas en dos problemas medulares del sistema político y de la sociedad hondureña que han minado y siguen neutralizando los numerosos esfuerzos por cambiar el país:

- las prácticas verticales (autoritarias) y clientelistas de los partidos políticos
- la cultura y las prácticas de corrupción presentes en el Estado y la sociedad

El primer problema ha sido bien descrito por Julieta Castellanos, cuando habla, refiriéndose a los partidos políticos, de “*una relación de subordinación frente al liderazgo principal*”, según la cual “*el caudillo exige lealtad para sí, no para la ley; estas prácticas estancan el fortalecimiento de las instituciones democráticas y del Estado y fomentan la verticalidad y ausencia de práctica democrática en las organizaciones partidistas*”.⁴

En cuanto al segundo problema, es importante entender la corrupción de manera más amplia que sólo con referencia a la ley. La legitimidad y la moral deben intervenir en la definición de la corrupción, pues es bien conocida la práctica por parte de algunos de los sectores de poder en Honduras, que consiste en dar una forma legal a prácticas de corrupción, mediante su influencia en los órganos de poder del Estado (Gobierno, Congreso, Corte Suprema). De esta manera, la concentración exagerada de la riqueza en países con altos niveles de pobreza, se ve como totalmente ilegítima, aunque pueda ocurrir dentro del marco legal y por lo tanto podemos hablar de “corrupción legal”. Esta concepción de la corrupción, en la que el sistema económico se ve vinculado con realidades de corrupción, me llevará a introducir luego la necesidad de abarcar la dimensión económica dentro del debate sobre la democracia.

Como resultado de esos dos nudos problemáticos, la crisis de representación en Honduras es hoy día preocupante, no tanto por la exclusión de hecho de ciertos partidos políticos en la toma de decisiones en el Congreso, sino por la enorme contradicción existente entre el poder electoral de los partidos tradicionales y sus políticas que no abordan decididamente las aspiraciones de la gran mayoría de sus electores.

Este fenómeno no es nuevo, y su permanencia en cada proceso electoral indica un voto desideologizado y en general un bajo nivel de conciencia política de la ciudadanía.

Las reformas políticas y electorales impulsadas desde varias organizaciones sociales apuntan precisamente a cambiar las reglas del juego para que la ciudadanía pueda *realmente* sancionar las prácticas menos transparentes de los partidos políticos, aumentando la competencia política, y de esta forma indirectamente presionar a que dichos partidos se reformen, se depuren, hasta convertirse en partidos modernos y democráticos.

B. ¿Una democracia sin sujeto?

La democracia, si estamos hablando de algo más que de la celebración de elecciones periódicas, no puede depender únicamente *ni principalmente* de un buen funcionamiento de sus instituciones. La democracia es vista por algunos como un procedimiento para la organización del poder y la elaboración de políticas públicas, independientemente del contenido de las políticas tomadas (democracia formal), mientras otros la ven como un proyecto de sociedad basado en la equidad social (democracia social). No obstante, para retomar la fórmula de Rodrigo Guerra,⁵ antes que un sustantivo, la democracia debe ser considerada como el adjetivo de un sujeto social, el cual debe llegar a ser y hacer democracia. Esa óptica tiene la ventaja de volcar la mirada no tanto sobre el sistema político como tal, sino sobre ese sujeto de la democracia – necesariamente diverso y plural - que, según Guerra, no es un sujeto político sino cultural. No podemos esperar que determinado sistema político, con sus normas jurídicas y sus instituciones, cree ese sujeto indispensable a la vida democrática.

Si analizamos las características de la democracia hondureña, nos damos cuenta del camino que falta por recorrer en la construcción y consolidación de un sujeto social capaz de profundizar una democracia real y duradera. El análisis que sigue, a pesar de ser general, no quiere ser absoluto en la generalización de la situación del país ni desconocer las múltiples y esperanzadoras excepciones de dicha situación, algunas de las cuales serán analizadas con mayor profundidad posteriormente.

La incidencia de la pobreza

Dentro de las múltiples relaciones entre democracia y desarrollo, uno se pregunta si la democracia se puede construir o profundizar en un país con grandes niveles de pobreza como los de Honduras. La no satisfacción de necesidades básicas como la alimentación, la vivienda, la salud y la falta de acceso o la mala calidad de los servicios de educación no son condiciones favorables para que la población pueda desempeñar

un rol activo como ciudadano.

Por otra parte, los escasos logros de los diferentes gobiernos elegidos desde la transición democrática para revertir de manera significativa la situación de pobreza en Honduras pueden tener un efecto de deslegitimación de la democracia. En efecto, uno de los grandes entusiasmos de la ciudadanía hondureña cuando se recuperó el proceso constitucional, fue, además de la nueva situación de participación política, las expectativas relacionadas con las posibilidades de avanzar hacia mayores niveles de desarrollo. Como lo advierte el PNUD,⁶ la persistencia de la pobreza como fenómeno masivo en Honduras bien podría constituir la mayor amenaza contra la democracia a largo plazo.

Pero la pobreza *como tal* no es un obstáculo determinante en el camino de la democracia. Si bien situaciones extremas de hambre y carencia absoluta, que desafortunadamente no son pocas en Honduras, constituyen un limitante serio debido a que las preocupaciones ligadas a la supervivencia diaria dejan poca oportunidad para pensar e involucrarse en asuntos públicos; también las necesidades vividas pueden ser un gran estimulante para el trabajo organizado y la dedicación de tiempo y esfuerzos para asuntos comunitarios. Por lo tanto, más que un obstáculo, podemos ver la situación de pobreza como un condicionante que habrá que analizar y tomar en cuenta a la hora de elaborar estrategias de acción.

La conciencia y la cultura política

Las mayores disfunciones de la democracia hondureña, en cuanto a la existencia de un sujeto social capaz de construir y profundizar una sociedad y un Estado democráticos, deben ser buscadas en el tipo de cultura política y el nivel de conciencia socio-política existentes en la población.

Mentalidad conformista y tradicionalismo político

En un artículo del Equipo de Reflexión, Investigación y Comunicación (ERIC), se identifican tres aspectos que a juicio de esta entidad caracterizan la mentalidad de la sociedad hondureña: “*vivir conformes con la calamidad*”, “*esperar que las soluciones vengan de afuera*” y “*vivir cada uno encerrado en su propia calamidad*”.⁷ Esta mentalidad así definida podría explicar el comportamiento político tradicional de parte

5 GUERRA L., Rodrigo, *Construir nuevos sujetos, participación política, sociedad civil y Doctrina social de la Iglesia*, Seminario Democracia y Sociedad Civil, Managua, Julio de 2002.

6 PNUD, *Informe sobre el desarrollo humano*, Honduras 2002.

7 ERIC (Equipo de Reflexión, Investigación y Comunicación), *Desmovilización social y participación ciudadana. Aportes para un debate que urge en el país*, Envío Honduras, N°1, Febrero-Marzo 2003, p.12 y 13.

de las mayorías pobres del país, sean estas urbanas o rurales, y el afianzamiento de una visión individualista y utilitarista de la política. “¿Qué me va a aportar votar o ser activista de tal partido político?” podría ser la pregunta central que resumiría el tipo de motivación que para muchos plantea la participación política, participación percibida desde el limitado ángulo de la participación electoral y de las actividades proselitistas de los partidos. El resultado es una participación política de tipo tradicional cuando se cree que se pueden obtener beneficios personales, y la apatía política cuando se cree que nada se puede obtener.

Este tipo de mentalidad pone de manifiesto un desencanto de la política en cuanto a su capacidad de mejorar las condiciones de vida; nutre las relaciones de clientelismo y caciquismo que tanto benefician a ciertos sectores poderosos que pretenden siempre el control de los partidos tradicionales; explica cierta tolerancia de la corrupción; y genera apatía y desmovilización social.

Esta mentalidad así analizada por el ERIC ilustra, a la vez que específica, los dos tipos de motivación de la acción social descritos por Max Weber como de baja conciencia con relación al sentido de la acción: la motivación tradicional y familiar, y la motivación afectiva. Esa dimensión afectiva también está presente en la relación que mantienen muchos hondureños y hondureñas con los partidos políticos tradicionales: no solamente están acostumbrados a apoyarlos, sino que ven como una traición el hecho de votar por otro partido - aunque muchas veces no les convenza la personalidad o las propuestas del candidato - y sienten que a través de la fidelidad a su partido, están honrando a sus antepasados. Según Weber, esas motivaciones deben ser sustituidas por dos motivaciones racionales: con base en valores y convicciones, y con base en la relación entre medios y objetivos (eficacia).

Escepticismo pragmático

A una mentalidad que tiende al conformismo, fenómeno cultural estructural de la sociedad hondureña, hay que agregar otro fenómeno, que se manifiesta en la evolución del tipo de compromiso político desde la década de 1960 hasta el presente, con la disminución y casi desaparición de la polarización ideológica. Este fenómeno ha sido calificado como “*escepticismo pragmático*” (Guerra, 2002), que consiste en una ciudadanía y organizaciones escépticas en cuanto a ideales como la revolución o el cambio de sociedad, referentes tan importantes en América Latina en el periodo anterior; y que involucra una forma de pragmatismo en cuanto a los modos de acción y las relaciones con el poder. Se trata de un fenómeno mundial, más visible en los sectores tradicionalmente de izquierda, pero que afecta también a sectores conservadores y cuyos efectos sobre la sociedad civil hon-

dureña analizaré en la próxima sección.

Como consecuencia, la participación política se orienta a la resolución de problemas coyunturales (“gestionar la crisis”) en lugar de defender e implementar proyectos de sociedad, con una visión de proceso histórico. Se presenta como bueno y competente el discurso técnico y se condenan las ideologías por no analizar objetivamente la realidad, pero detrás de esos argumentos, se quieren ofrecer como de validez científica los postulados neoliberales que tan cuestionados han sido últimamente a nivel empírico. Al perderse ese elemento central de movilización social que es la utopía, cualquier propuesta tiene que caber dentro de las exigencias del corto plazo, perdiéndose la visión de proyecto histórico, proyecto de sociedad.

Este tipo de participación política encuentra una ilustración en la dinámica de consulta a la sociedad civil adoptada por los gobiernos después de Mitch, bajo las condicionalidades de la comunidad internacional. Esa dinámica ha sido reiteradamente denunciada por varias organizaciones, por tratarse de consultas dirigidas, en condiciones que limitan considerablemente la capacidad crítica de la sociedad civil, y que buscan dar crédito a las políticas públicas en vez de consensuarlas. Sin embargo, otras organizaciones participan con entusiasmo en esas consultas, acercándose peligrosamente, si no toman las precauciones del caso, a la trampa de la cooptación.

Notemos de paso que, en Honduras, cuando se habla de “despolitizar” las estructuras del Estado, se corre el riesgo de una confusión semántica: si bien la orientación de muchas instituciones públicas hacia intereses partidistas es un obstáculo para la democracia, la despolitización y desideologización de los problemas sociales, en el sentido de quitarles su dimensión política y verlos únicamente desde un ángulo técnico, es igualmente peligroso pues las cuestiones técnicas no son objeto de debate democrático, apenas de discusiones entre especialistas en las cuales la ciudadanía poco tiene que ver. En este sentido, la tendencia a juzgar negativamente las visiones ideológicas, como parte del fenómeno del escepticismo pragmático, pone en peligro una participación política portadora de cambios sociales.

El fenómeno cultural y político del escepticismo pragmático constituye un cambio estructural, dentro del cual habría que analizar con cuidado lo que ha estado ocurriendo en los últimos tres o cuatro años: un aparente resurgimiento de un tipo de movilización claramente política, articulada esencialmente alrededor del rechazo del orden económico actual y que intenta, a través de encuentros y movilizaciones internacionales, construir “otro mundo posible”, es decir un proyecto histórico y cultural alternativo al modelo prevaleciente. En Honduras, este movimiento recién se está estructurando,⁸ y su agenda hasta ahora empieza a

aparecer en el discurso y los planes de trabajo de las organizaciones sociales y en los medios de comunicación. El análisis en el que no voy a entrar y que queda pendiente, es de saber si este movimiento nuevo constituye el final del periodo de escepticismo pragmático, o solamente una paréntesis o una excepción que no lo va a modificar sustancialmente. Como elemento para dicho análisis, será importante observar la capacidad de ese movimiento de convertirse en una expresión política a nivel nacional, y de ampliar su base más allá de los sectores que siempre se han movilizan contra cierto tipo de medidas (sindicatos, algunas organizaciones campesinas, partidos minoritarios).

Relación entre la debilidad de un sujeto para la democracia y las debilidades institucionales

Los dos elementos estudiados hasta ahora como fragilidades de la democracia hondureña, el aspecto jurídico-institucional y la debilidad de un sujeto para la democracia no son fenómenos separados y autónomos sino que se complementan y retroalimentan mutuamente. El conformismo, sus consecuencias en la cultura política y la ausencia de protagonismo de la población permiten que los gobernantes puedan manipular las instituciones y las leyes según sus intereses, sin generar más reacción que algunas críticas generales. De igual manera, la relativa tolerancia de la corrupción sólo se puede explicar por la debilidad del sentido de lo público, fruto de la visión individualista y utilitarista de la política. ¿Cómo explicar de otra forma, que una persona que es robada constantemente y que sabe quien la roba, se quede sin reaccionar? La corrupción en vez de ser percibida como acaparamiento privado de un bien público, parece verse como aprovechamiento por parte de un individuo de una situación de poder, situación de la cual uno puede beneficiarse en función de su cercanía con ese individuo.

En ese contexto, donde las debilidades institucionales y la mentalidad de la población se retroalimentan, la política está permanentemente amenazada de perder su relación con la realidad y los problemas del país, convirtiéndose en una actividad auto referenciada. El quehacer de los partidos se concentra casi exclusivamente en el acceso al poder, restándose importancia a la formación de capacidades para la transformación y el progreso social, de ahí que los conflictos más recurrentes entre los institutos políticos tengan que ver con la repartición de cuotas de poder.⁹ Esta situación, se puede relacionar con lo que plantea Habermas, con respecto a la democracia representativa en general, en el sentido de que cuando su legitimidad se halla basada únicamente en el voto mayoritario, su fuente de legitimidad democrática ha de hallarse en el debate público, algo que otros autores han retomado bajo el concepto de democracia deliberativa.

Es importante señalar que no toda la responsabilidad de esta situación (debilidad de un sujeto social) se puede atribuir a las elites gobernantes de Honduras. El mismo esquema de democracia representativa o democracia formal, tiende a atenuar la responsabilidad que deberían sentir los ciudadanos sobre la conducción del país. En palabras de Gorz, el Estado “*transforma la sociedad en un sistema de relaciones de exterioridad en el que los individuos no son los agentes-sujetos sino los objetos-actantes: los administrados*”.¹⁰

II. Hablando de sujetos: de ciudadanos individuales a una ciudadanía organizada y de algunos inconvenientes de la “sociedad civil”

Me preguntaré en esta parte cuáles son las características que debemos esperar de un sujeto social apto para construir y consolidar la democracia. Esta reflexión nos dará algunos criterios para luego analizar y valorar experiencias concretas de organización en Honduras.

Solidaridad y Organización

De la lectura que presenté de las debilidades de la democracia hondureña, en cuanto a la visión individualista de la política, y la poca difusión del sentido del bien común al interior de la población, se puede deducir que el estar organizado es una condición del sujeto social que estamos buscando para construir y consolidar la democracia. Esa organización debe basarse no solamente sobre intereses comunes sino también sobre las relaciones de solidaridad que existen en muchas comunidades, esos sentimientos que se extienden de la familia a la vecindad y más allá, y que experimentamos todos “*cuando reconocemos que lo que le pasa al otro no me es ajeno*” (Guerra, 2002). En este sentido, la organización para convertirse en sujeto social de la democracia, no puede mantenerse únicamente sobre una base racional, sino que lo que la fortalece y le garantiza una sostenibilidad mayor a la de la resolución de un problema puntual, es la solidaridad que puede existir entre sus miembros. Al decir eso, estoy tocando los tipos de motivación que refle-

8 La organización en Tegucigalpa del IV Foro Mesoamericano, por organizaciones sociales hondureñas es un paso importante en la estructuración de ese movimiento en el país.

9 Las negociaciones que se dieron entre varios partidos alrededor de la elección de los miembros del Tribunal Superior de Cuentas y del tribunal Supremo Electoral evidencian esa actitud.

10 GORZ, A.: *Adiós al proletariado*, Ed. *El Viejo Topo*, Barcelona, 1982, citado por CASADO, D., *Acción voluntaria y responsabilidad política*, Documentación Social, Revista de Estudios Sociales y de Sociología Aplicada, Julio-Sept. 1990, N°80, Madrid, p.16.

jan, según Max Weber, una conciencia elevada en cuanto al sentido de la acción social: la racionalidad en función de valores y convicciones, y la racionalidad en función de metas. La segunda tiene que ver con la eficacia de las acciones que se toman para lograr determinadas metas y se adquiere básicamente a partir de la formación en temas de organización, diagnósticos, elaboración de proyectos, incidencia política, un campo donde tienen un papel importante las organizaciones no gubernamentales.

El sentimiento de solidaridad al interior de una organización es un elemento importante del primer tipo de racionalidad, lo mismo se puede decir del sentido de lo público.

El sentido de lo público y el bien común

La mentalidad descrita en el primer capítulo, si bien se da en muchos lugares donde perdura un sentido comunitario, se basa en un entendimiento individualista de la política, es decir que suele carecer de un sentido de lo público, entendido como la herencia social colectiva, sea esa como patrimonio y derechos adquiridos, como procesos encaminados a la búsqueda del bien común, o como problema social que todavía demanda soluciones colectivas. Requiere en general de la conciencia de pertenecer a una comunidad de destino y, aunque lo público va desde lo comunitario hasta lo nacional, si hablamos de Honduras, preguntarnos por la existencia de un sentido de lo público nos remitiría a la pregunta sobre la existencia de la nación hondureña, debate que no voy a desarrollar aquí.

Frente a las múltiples maneras de definir el bien común, me remito aquí a la manera como lo entiende la doctrina social de la Iglesia Católica, particularmente la Iglesia Latinoamericana. En primer lugar, define la búsqueda del bien común como el verdadero sentido de la política, y la competencia para el poder sólo como una modalidad y un medio para ello. El bien común sin embargo, se entiende como algo diferente a políticas a favor de todo el mundo o que no perjudiquen a nadie. La visión que tiene la Iglesia del bien común, en sociedades tan desiguales como la hondureña, implica que cada vez que existan conflictos de intereses entre diferentes sectores sociales, deben prevalecer los intereses de los sectores más pobres, que representan la gran mayoría de la población a favor de la cual la Iglesia proclamó una opción preferencial. La palabra opción significa aquí prioridad y no exclusión, pues la Iglesia acoge y se preocupa por todos los sectores sociales. La prioridad por los pobres tiene que ver con la noción de intereses legítimos. ¿Son igual de legítimos los intereses ligados a los derechos labora-

¹¹ Ver sobre este ejemplo, INTERFOROS, *Estrategia de Combate a la Pobreza*, Tegucigalpa, Nov. 2000.

les de trabajadores de una maquila que los intereses proclamados en nombre del derecho a la libre competencia por parte del dueño de la maquila? La doctrina social de la Iglesia considera que la defensa por parte de la población de sus intereses legítimos es parte de la búsqueda del bien común.

Esta definición no resuelve el problema de saber quién y cómo se define la legitimidad de los intereses. ¿Son legítimos, por ejemplo, los intereses colectivos reivindicados por los maestros, para citar un tema polémico en la sociedad hondureña? Pareciera que la respuesta requiere de un análisis más global de las políticas públicas, para ver si dichas reivindicaciones son las que impiden un mayor gasto social en dirección de los sectores más pobres o si al contrario existen otros componentes del presupuesto general, como erogaciones o como insuficiencia de la recaudación, de mayor peso, que inhiben el gasto social tanto para la educación como para otros servicios sociales.

La conciencia política y social

Muchos de los temas de la realidad social necesitan ser descifrados para ir más allá de la interpretación tradicional, que es estática y provoca en la gente sentimientos negativos como la pasividad y la desmovilización, fenómenos ya analizados en la primera sección. El trabajo de crear conciencia supone, por ejemplo, ayudar a descifrar el problema de la pobreza para mostrar que no se debe a fenómenos naturales o al carácter de las personas, sino a una serie de causas objetivas, algunas de ellas ligadas a intereses particulares.¹¹ En general, se podría definir el proceso de crear conciencia como el de hacer pasar la interpretación de un problema de la esfera privada a la esfera pública.

La creación en la población de una conciencia crítica sobre el sistema político y sobre la realidad socio-económica, es necesaria tanto para generar el deseo de transformación como para orientar dicho cambio. Tiene que ver con las motivaciones, las convicciones que hacen que una persona se movilice hacia el cambio, y también con los métodos, la capacidad de analizar la realidad, ordenar los problemas, sus causas y sus consecuencias, para luego poder plantear propuestas de acción.

El concepto de sociedad civil y su aporte a la democracia

Al hablar de sujetos para la democracia, en Honduras como en los demás países latinoamericanos, se piensa inmediatamente en la sociedad civil. Desde una postura a la vez pública (por sus finalidades de bien común) y privada (por su autonomía del Estado), las organizaciones de la sociedad civil han hecho en muchos países considerables aportes a la construcción de la democracia, desde la defensa de los derechos

humanos y de la constitucionalidad, el seguimiento a la gestión de los gobiernos nacionales y locales, la elaboración y defensa de propuestas de nuevas estructuras y planes de desarrollo y la oferta de múltiples servicios concretos a los sectores más pobres.

El primer aporte de la sociedad civil a la democracia lo constituye la noción de amplitud e inclusión que caracteriza el tipo de participación que ejerce, y las negociaciones y búsquedas de consensos que se dan en su interior. Luego, la experiencia muestra que las organizaciones de los mismos pobres y aquellas organizaciones que trabajan sinceramente por una sociedad justa, democrática y solidaria constituyen un pilar fundamental para cualquier intento de transformación social, sobre todo cuando se trata de fortalecer la democracia. Este sujeto social plural fortalece la democracia cada vez que promueve la participación política de la ciudadanía más allá de las elecciones. Se traduce en particular en la búsqueda cotidiana de soluciones a problemas colectivos, que lleva a las organizaciones sociales a influir o participar directamente en los procesos de toma de decisión política. Este papel democrático es bien resumido por Jorge Cela cuando señala que la sociedad civil participa “*como ciudadano y ciudadana capaz de opinar, proponer, y también ejecutar y evaluar. No sustituye la autoridad sino que la constituye en interactiva y, por lo tanto, democrática. Establece el diálogo necesario entre autoridad y ciudadanía a través de las instancias de participación de los sujetos sociales organizados. Y restituye así la función de ser su representante de las autoridades elegidas*”.¹²

Habermas define ese mismo papel democrático cuando describe el *espacio público político*, cuya base la constituye la sociedad civil:

*“Desde el punto de vista de la teoría de la democracia, el espacio público debe, en particular reforzar la presión que realizan los problemas mismos, es decir no solamente percibir e identificar, sino también formular los problemas de forma convincente e influyente, hacer los aportes y dramatizarlos de tal manera que puedan ser retomados y tratados por el conjunto de organismos parlamentarios. Un trabajo de problematización eficaz debe ser agregado a la función de señalamiento del espacio público. Además, su capacidad restringida para tratar por sí mismo los problemas encontrados debe ser aprovechada para controlar el tratamiento posterior del problema, dentro del sistema político”.*¹³

Sin embargo, la utilización de este concepto también ha despertado reservas tanto en sectores políticamente progresistas como desde los partidos políticos tradicionales. De los primeros, se escucha que la

sociedad civil podría ser un discurso destinado a ocultar las fuertes contradicciones sociales y de clase existentes en la sociedad, y por lo tanto una táctica para desmovilizar los sectores populares proponiendo estrategias de consenso para sustituir las anteriores estrategias de confrontación. Es vista la sociedad civil como un invento del modelo neoliberal, para, aprovechando la tradicional confrontación con el Estado, hacer de ella un aliado objetivo en su pretensión de desmontar o reducir al máximo la intervención del Estado.

De los partidos tradicionales, no faltan las sospechas y la desconfianza hacia sectores vistos como rivales para la gestión pública. El principal cuestionamiento se refiere a la representatividad de la sociedad civil, invisible según ellos frente al mandato que les otorga la ciudadanía a través del voto. Esta visión se queda corta en la medida en que el Estado es concebido como campo reservado de los partidos, cuando ellos realmente sólo lo pueden gestionar por mandato de la sociedad. Es una inversión de los conceptos de soberanía y representación.

Entre los debates existentes alrededor del concepto de sociedad civil, uno de los principales tiene que ver con quién la integra. Se enfrentan los partidarios de una definición amplia, que consideran que cualquier intento por delimitarla, excluyendo algunos sectores no estatales, es una negación del concepto mismo de sociedad civil, pues no respetaría el principio de inclusión, a los que, al constatar la heterogeneidad de intereses que existe en la sociedad – no todos orientados hacia la profundización de la democracia-, deducen que tal definición incluyente de la sociedad civil no representa un concepto útil para la profundización democrática, más allá del papel de promoción y defensa de las libertades públicas frente al Estado. Hay que reconocer que ese fue el papel jugado por la sociedad civil en los países socialistas de Europa del Este, pero que en el contexto actual de América Latina, ya no constituye el reto principal para democratizar los sistemas políticos, como lo he subrayado en el primer capítulo.

Por otra parte, es importante subrayar que las virtudes democráticas de pluralidad, inclusión y apertura generalmente atribuidas a la sociedad civil sólo pueden ser reales y efectivas si cada uno de los sectores que la integra ha alcanzado un nivel aceptable de consolidación que le permite participar en los procesos de toma de decisión. Es una realidad que dentro de los diferentes sectores de la sociedad civil, los secto-

12 CELA, Jorge, S.J., “Descentralización y participación de la sociedad civil”, en *Para combatir la pobreza la sociedad civil se articula*, Centro de Estudios Sociales Padre Juan Montalvo, S.J., Santo Domingo, 2001, p. 90.

13 HABERMAS, *Droit et démocratie*, Gallimard, Paris, 1992, pp. 386 y 387 (traducción propia).

res populares han sido y son los sectores más marginados, muchas veces – aunque no siempre - con organizaciones menos consolidadas. Por lo tanto, aún los partidarios de un concepto amplio de sociedad civil deberían llegar lógicamente a la conclusión, para fortalecer la democracia, de comenzar por fortalecer las organizaciones de base y organizaciones populares, pues “*una sociedad civil carente de sectores populares organizados y participando, no pasa de ser una élite que ha interiorizado la exclusión en su seno*”.¹⁴

En Honduras, la imagen que se tiene de la sociedad civil, tanto por parte de medios de comunicación, del gobierno como de muchas ONG, es la de que está muy centralizada en la capital, por la importancia tomada dentro de ese espacio por las ONG, que tienen su sede la mayoría de las veces en Tegucigalpa. Ese fenómeno se refleja en el mapeo de la sociedad civil realizado por el BID, en el que de las 451 organizaciones de la sociedad civil analizadas a nivel nacional, el 68.5% tiene su sede en el departamento de Francisco Morazán.

Aportes y límites de las Organizaciones No Gubernamentales (ONG) y Organizaciones Privadas de Desarrollo (OPD) como sujetos para la democracia

Las ONG y OPD, en los procesos de transformación social, constituyen aliados claves de los sectores más pobres, porque disponen de recursos financieros y humanos, que ponen al servicio de dichos procesos. Excluyendo aquellas organizaciones que con sus prácticas asistencialistas ponen en riesgo cualquier proceso de transformación social, las ONG y OPD, gracias a la intermediación con agencias de financiamiento muchas veces extranjeras, facilitan procesos de empoderamiento que contribuyen directa o indirectamente a la construcción de sujetos democráticos. Los servicios prestados a las comunidades en todos los campos del desarrollo por estas organizaciones, no son ofrecidos muchas veces ni por el Estado ni por empresas privadas, y generan en las organizaciones de base capacidades para lograr sus metas con mayor eficacia.

En el tema de la participación política, las ONG y OPD tienen un importante papel en la creación de conciencia política, la transferencia de conocimientos y métodos para la participación y el acompañamiento y asesoría a las organizaciones de base en procesos de incidencia política.

Pero es igualmente cierto que las ONG y OPD tienen que tomar en cuenta algunas limitantes ligadas a

¹⁴ SERRANO, Mario, *La Sociedad Civil. Aportes y desafíos*, Centro de estudios sociales Padre Juan Montalvo, S.J., Santo Domingo, 2002, p. 51.

¹⁵ HABERMAS, op. cit., p. 392 (traducción propia).

su naturaleza, que de lo contrario fácilmente las pueden convertir en trabas para la construcción democrática. Primero, es bueno recordar que el surgimiento y la expansión de esas organizaciones no son ajenos al fenómeno político-cultural del escepticismo pragmático analizado anteriormente. Dicho fenómeno ha convertido a un sinnúmero de militantes sociales y políticos en profesionales del desarrollo. En Honduras, coincidió históricamente la pérdida de credibilidad y de posicionamiento político de las organizaciones populares (sindicales y campesinas) con el crecimiento del número y protagonismo de las ONG y OPD.

En este cambio, se modifican las motivaciones de la acción social, pasando a ser, además de la búsqueda del bien común, la respuesta individual a necesidades económicas. La búsqueda del bien común ya no se hace desde la experiencia propia, la pertenencia a una comunidad de intereses, sino desde convicciones morales. Estas últimas constituyen sin duda una base sólida para la consolidación de sujetos democráticos, pero también crean una *brecha cultural* entre la ONG y los sectores pobres, debido a que las ideologías y prácticas de las ONG y OPD representan una forma de ciudadanía abstracta. Esto aumenta el riesgo de convertir los sectores populares en beneficiarios de las acciones.

El propósito aquí no es de ninguna manera negar el papel fundamental de las ONG en la construcción democrática, sino insistir en la importancia que tiene para esas organizaciones el ser concientes de su papel. Es normal que representen a menudo los intereses de sectores excluidos que no están en capacidad de hacerlo por sí mismos. Pero sería contradictorio y éticamente dudoso el que esta representación menoscabara la responsabilidad y la participación activa de los sectores populares.

Al ser por su naturaleza instituciones esencialmente técnicas y por añadidura políticas, las ONG y OPD tienen en el campo técnico – aplicado con una visión determinada hacia la autonomía de los sectores populares – las mayores posibilidades de aportes a la construcción democrática. Esta afirmación no niega por supuesto la participación legítima de esas organizaciones en procesos de cambios políticos, vital en algunos casos según la complejidad de los temas tratados, pero con la condición de no marginar, en el seno de las coaliciones que se van formando, a los sectores pobres, verdaderos sujetos de su transformación.

Siguiendo el planteamiento de Habermas, “*el espacio público político sólo puede desempeñar su función, que es de percibir y formular los problemas que afectan a la sociedad en su conjunto, en la medida en que se constituye a partir de los contextos de comunicación de las personas virtualmente afectadas*”.¹⁵

Dentro de los límites de las ONG y OPD, se puede mencionar también una serie de debilidades internas

que, aunque no son exclusivas de este tipo de instituciones, son obstáculos en la construcción de la democracia, y en cierta manera contradicen los principios promovidos en el trabajo comunitario. Se trata de problemas como la concentración del poder o falta de democracia interna, el poco respeto a los derechos laborales y el trato de los empleados en general, y la tendencia a buscar la supervivencia de la institución por encima de los objetivos institucionales.

Para resumir, la visión desarrollada aquí, a partir del análisis de las debilidades del sistema político hondureño, es la de una urgente necesidad de “buscar”, generar y fortalecer sujetos democráticos con valores de solidaridad, sentido de lo público, conciencia social y política, capacidades para una acción social eficaz. Esto es, constituir sujetos no sólo orientados hacia los pobres, sino dirigidos por ellos mismos, como protagonistas principales de la transformación social.

III. Las organizaciones de base: una esperanza para la democracia hondureña

Las organizaciones comunitarias tradicionales

En Honduras, existen varias estructuras organizativas tradicionales a nivel comunitario, de las cuales las más comunes son el patronato, la junta de agua y la asociación de padres de familia, presentes en casi todo el territorio nacional. Otras organizaciones frecuentes son los clubes de deporte, las organizaciones religiosas, las cooperativas, los grupos de mujeres, los grupos de protección del medio ambiente, y otras más. Esa cantidad de organizaciones constituyen un tejido social importante, analizado por el PNUD como parte del “capital social”,¹⁶ y parece indicar una propensión de la población hondureña, en particular en áreas rurales, por buscar soluciones colectivas a los graves problemas que tiene que enfrentar diariamente.

En el campo de la participación política, la organización de mayor relevancia ha sido tradicionalmente el patronato, por las relaciones que mantiene con la municipalidad. El patronato existe desde el tiempo de la colonia: inicialmente era un grupo de personas que se organizaban para celebrar las festividades del santo patrono. Con el tiempo, esa estructura ha evolucionado, para llegar a ser, según lo menciona el artículo 62 de la Ley de Municipalidades, “una estructura natural de organización, vinculada por lazos de conveniencia en una comunidad determinada, constituida como unidad básica auxiliar de la administración pública, a la que el Estado reconoce su personalidad jurídica”, con lo cual se le reconoce una casi exclusividad en la representación comunitaria.

Sin embargo, la práctica de los patronatos en la mayoría de los casos los ha alejado de lo que debería ser un sujeto socio-político autónomo a nivel comuni-

tario. En los últimos tiempos, muchos patronatos han sido cuestionados por prácticas de corrupción, la relación clientelista de sus dirigentes con los partidos políticos, la poca rotación en la dirigencia y finalmente la poca participación real de las comunidades dentro de una estructura esencialmente vertical. En lugar de ser una experiencia colectiva de participación política, la realidad de muchos patronatos revela y refuerza esa forma individual de entender la política descrita anteriormente, contribuyendo a deslegitimar la política y a desmovilizar a la población.

Las experiencias que voy a mencionar de aquí en adelante buscan una renovación de la participación política desde el nivel comunitario. Me referiré principalmente a organizaciones comunitarias, de diversas zonas rurales del país, a las que tuve la oportunidad de acercarme en el marco de mi trabajo con la Pastoral Social/Caritas. Se trata de experiencias concretas, dentro de ese proceso que busca la construcción de nuevos sujetos para la democracia, que voy a mencionar como ilustración del tema que nos ocupa, sin ninguna voluntad de desconocer otras experiencias igualmente valiosas en Honduras como en los demás países de Centroamérica.

El surgimiento de los comités de desarrollo

Después del paso del huracán Mitch, muchas comunidades afectadas se vieron en la necesidad de organizarse o de fortalecer su organización, tanto para resolver problemas inmediatos, como para justificar su capacidad de recibir ayudas frente a las instituciones donantes.

Mediante el acompañamiento, la asesoría y la conscientización recibida por ONG, las comunidades fueron tomando conciencia de la necesidad, más allá de la situación de emergencia, de organizarse para avanzar hacia mayores niveles de desarrollo. Organizarse no en función de posibles ayudas externas o de una situación coyuntural como Mitch sino como un método para atacar la situación estructural de pobreza y sus causas.

Con esta intención, los Comités de Emergencia Local (CODEL), estructura comunitaria que jugó un papel importante durante la fase de emergencia en el departamento de Colón, decidieron convertirse en Comités de Desarrollo Local, con la misma sigla de

¹⁶ Esa terminología es cuestionable, pues incluye una realidad esencialmente basada en relaciones de solidaridad y en la búsqueda del bien común, dentro de un marco de análisis económico marcado por relaciones de competencia y búsqueda del interés individual. Como si el “capital social” se pudiera acumular para luego sacar ventajas comparativas. En un tiempo en que la dominación del modelo neoliberal se manifiesta y se sustenta en una dominación cultural y en el llamado “pensamiento único”, es peligroso pensar alternativas con el lenguaje del modelo dominante.

CODEL, pero con una visión de largo plazo. Asimismo, en la zona Sur, los Comités de Desarrollo y Solidaridad (CODESOL) nacieron de una propuesta de la Pastoral Social, como consecuencia de la reflexión sobre la gran vulnerabilidad social de las comunidades y su necesidad de atacar las causas de esa vulnerabilidad para no depender de ayudas externas en cada emergencia. En la región de Comayagua, fueron las comunidades las que propusieron a la Pastoral Social trabajar y fortalecer una estructura comunitaria agrupadora de las diferentes iniciativas existentes, viendo los defectos de las intervenciones dispersas que tenían las ONG, que tenían cada una o cada proyecto a crear su propia estructura organizativa. Así nacieron los Comités de Desarrollo y Solidaridad (CODESOL) de la zona Centro.

En la zona Occidente, la creación de las instancias locales de auto-gestión fue una propuesta del Comisionado de los Derechos Humanos, después de Mitch, con la idea inicial de fomentar la auditoría social. Sin embargo, una concepción amplia de la auditoría social permitió que las instancias locales de auto-gestión se convirtieran durante el proceso en estructuras de participación ciudadana con una visión más permanente y niveles de autonomía crecientes.

La idea común a los diferentes comités de desarrollo es la de coordinar los procesos de desarrollo ya existentes en las comunidades, con una visión incluyente. Para ello, se optó por un mecanismo en el que el comité es integrado por un representante de cada una de las organizaciones de base o fuerzas vivas presentes en la comunidad: patronato, junta de agua, asociación de padres de familia, clubes de deporte, organizaciones religiosas, cooperativas, grupos de mujeres, etc. La idea con este mecanismo de representación es generar una complementariedad entre las organizaciones ya existentes y el comité de desarrollo y aprovechar las prácticas sociales y solidaridades ya existentes en ellas.

Aunque no haya sido siempre definido así desde el principio, se pueden identificar los objetivos e intenciones que guiaron la organización de esas nuevas estructuras:

- Modificar la visión del desarrollo que tienen las comunidades: desde una visión asistencial y pasiva hacia una visión de desarrollo como proceso controlado por la comunidad, sustentado en un análisis crítico de las causas de la pobreza.
- Elevar la capacidad técnica de la población y de sus organizaciones de base, tanto para la gestión del desarrollo como para la participación política.
- Mejorar la coordinación entre los diferentes proyectos presentes en las comunidades
- Modificar la forma de gestión pública local para hacerla más abierta y participativa.

Relación entre las nuevas estructuras y los patronatos: más que una cuestión de nombre

Esta relación surge como potencialmente conflictiva desde la idea misma de los comités de desarrollo. Esto, por un lado, porque el campo de acción de las dos estructuras aparece como muy similar, y por otro lado, porque las nuevas estructuras proponen un tipo de participación política que cuestiona directamente la participación tradicionalmente ejercida por la mayoría de los patronatos. Al cuestionar formas de participación política marcadas por el caciquismo, el clientelismo y la corrupción, las nuevas estructuras generaron conflictos con los patronatos y con sectores de los partidos tradicionales representados en los gobiernos municipales. En el departamento de Colón, por ejemplo, los patronatos no quisieron participar en los CODELES, y la manera de defender los privilegios ligados a un tipo de participación restringida fue a través de la negativa de algunos alcaldes de reconocer los CODELES, aceptando únicamente los patronatos como interlocutores válidos de la municipalidad, amparados en una lectura excluyente de la Ley de Municipalidades. Esta situación también se dio, aunque en menos grado, en otras partes del país.

En otros lugares (varios municipios de Choluteca, Valle, Comayagua), los patronatos se integraron a los CODESOLES. Eso puede significar que existía una mayor apertura en esos patronatos, es decir que mantenían cierta relación con la comunidad. Por otra parte, esto permitió que la nueva cultura política en construcción irradiara al interior de los patronatos. Se han dado casos, particularmente en la región Sur, de alcaldes que han querido manipular la elección de presidentes de patronatos. En un caso concreto, por estar el patronato integrado a un CODESOL, los demás dirigentes no permitieron la manipulación del alcalde. También existe el riesgo que siendo el “hombre del alcalde”, el representante del patronato en el CODESOL se dedique a dividir la comunidad.

Esta situación de conflicto entre los patronatos y las nuevas organizaciones tiene que ser entendida como lógica y, de cierta forma válida, en la medida en que se contraponen prácticas y valores opuestos: unos que aprovechan la apatía política de la población para llevarse las pequeñas porciones de beneficios dejadas en las comunidades por los promotores del sistema de exclusión político y económico; otros que consideran la organización como un mecanismo de participación susceptible de avanzar hacia formas más elevadas de democracia local. Sin embargo, no sería válido mantenerse en un conflicto de forma y maniqueo entre organizaciones, pues no es el nombre, la fecha de creación ni quién la creó, lo que puede indicar si una organización es democrática o no, sino sus prácticas reales. En este sentido, si bien la creación de un nuevo tipo de estructura organizativa pudo generar un

impacto positivo y una dinámica de participación, sería un error cerrarse sobre un tipo de organización, y despreciar todas las otras organizaciones, cuando lo importante para avanzar en la construcción democrática, son las características que tiene el sujeto social que queremos que se consolide. Existen patronatos que han creado dinámicas democráticas similares a las generadas a través de los comités de desarrollo. En algunos casos, frente a la propuesta de crear un CODESOL, la comunidad ha preferido fortalecer su patronato porque lo veía como un espacio de participación válido; en esos casos los patronatos adoptan mecanismos de representación inspirados por los CODESOL (con representantes de las fuerzas vivas de la comunidad).

a. Un interés renovado por lo público: un cambio cultural

Sea anterior a la decisión por la comunidad de crear una nueva estructura, o sea el fruto de la consolidación de dicha estructura, el cambio cultural acerca de una nueva manera de entender lo público es un elemento clave en esa experiencia organizativa a la vez que un requisito para la construcción de sujetos sociales democráticos. En ciertas comunidades, los procesos comunitarios vividos y el apoyo recibido de otras instituciones han estimulado ese cambio cultural y hace que la misma comunidad quiera fortalecer su organización y busque apoyo para ello. En todos los casos, se trata de un proceso progresivo, que se nutre tanto de las experiencias vividas al interior de la organización como de contenidos formativos que reciba de fuera de ella.

¿En qué consiste el cambio cultural?

Valoración de la importancia de la organización

El primer resultado del trabajo de acompañamiento a los comités de desarrollo ha sido la conciencia de que la unidad, la coordinación al interior de la comunidad y el fortalecimiento de sus organizaciones es la mejor, por no decir la única, vía de solucionar sus problemas. Esta misma conciencia ha llevado luego a los comités de desarrollo a organizarse en niveles que exceden el ámbito comunitario, es decir en comités sectoriales y municipales y, en algunos casos, incluso a juntarse con otras organizaciones en el nivel departamental y regional, a través de los foros regionales de Interforos.

Visión de desarrollo de las organizaciones

El cambio cultural consiste aquí en pasar de una visión asistencial y dependiente de los problemas, a una visión de desarrollo dinámica en la cual la organización comunitaria tiene el papel principal. Se trata

quizás del cambio más difícil, por todo el peso de la cultura de resignación descrita en la primera sección, y por la larga historia de intervenciones paternalistas en las comunidades, tanto por parte del Estado como por instituciones privadas. Esa dificultad fue patente, incluso en zonas donde la organización popular tiene antecedentes, como Tocoá: *“En la emergencia, se iba discutiendo qué hacer después. Unas 40 comunidades no quisieron seguir cuando vieron que ya no entregaban comida y alimento. Fue difícil convencer a la gente a pasar de comité de emergencia a comité de desarrollo”*.¹⁷ Sin embargo, poco a poco, en las diferentes regiones, se estabiliza o se amplía la membresía de las organizaciones, de manera desvinculada de la distribución de alimentos. Se observa como la gente valora los aportes que no son materiales: formación, ideas, asesoría.

En Occidente, el trabajo con instancias locales de auto-gestión llevó a situaciones en las que algunas ONG tuvieron que irse de ciertas comunidades porque lo que proponían no era una prioridad para la gente. En otros casos como en el Aguán, los CODELES y sus estructuras de segundo y tercer grado toman la iniciativa de buscar una mayor autonomía hacia la institución que los acompaña *“Empezamos a criticar la Pastoral Social y a hacer auditoría social a la Pastoral Social. Ellos negociaban por nosotros, basta que dijimos no, ya somos capaces de negociar por nosotros”*.¹⁸ Sin embargo esta situación no es la más común y la autonomía de los comités de desarrollo en general sigue siendo un reto.

La independencia, como organización y como comunidad, hacia los partidos políticos es otro de los cambios importantes dentro de la manera de entender la política y el desarrollo comunitario. *“En algunos casos se empezó a trabajar con patronatos, pero la misma gente pidió trabajar con CODESOL, porque los presidentes de patronatos son corruptos y politizados. La gente le huye a esa forma de política (...) No hay temor, porque tenemos gente de Iglesia católica o protestante, y esa gente busca el bien común. No se va a permitir la politización, por la capacitación que recibimos”*.¹⁹

Los valores en las organizaciones de base

El valor democrático se adquiere combatiendo las prácticas caciquistas presentes en muchos dirigentes comunales tradicionales y en la población, habituada

17 Promotor de Pastoral Social, Primera Asamblea Nacional de Organizaciones de Base, La Paz, 20 y 21 de Noviembre de 2001.

18 Dirigente comunal, Primera Asamblea Nacional de Organizaciones de Base, La Paz, 20 y 21 de Noviembre de 2001.

19 Dirigente comunal de la zona Centro, Intercambio de experiencias entre representantes de CODESOLES de Comayagua y de Cholulteca, 6 de septiembre 2001.

a delegar toda la representación en una o dos personas. Se trata también de la capacidad de escuchar y aceptar otras ideas distintas de las suyas.

La honestidad es otro de los valores que contribuyen a una visión de lo público, al hacer una diferencia marcada entre bienes e intereses comunitarios y particulares.

La solidaridad dentro de la organización, cuya importancia para la democracia subrayé en la sección anterior, se ve reforzada con el trabajo de las nuevas estructuras comunitarias. La solidaridad no se debe limitar a la comunidad, como lo muestra el ejemplo siguiente del departamento de La Paz. *“En la comunidad de Morazán, con apoyo de Caritas elaboraron su monografía donde apareció que había un gran potencial de agua. El alcalde cedió la fuente de agua a otra comunidad. La comunidad llamó la atención al alcalde y le pidieron cuentas. El alcalde tuvo que escuchar las quejas de la comunidad sobre el manejo de esa fuente de agua. La comunidad hizo una propuesta alternativa para no quitar el agua a la comunidad que se había beneficiado. La comunidad elaboró un perfil de proyecto y el alcalde se comprometió a aprobarlo. Ahora lo están ejecutando”.*²⁰

Dificultades ligadas al cambio cultural

Los testimonios de miembros de comités de desarrollo y de promotores de campo de la Pastoral Social revelan que los diferentes cambios señalados arriba, si bien indican una tendencia y el rumbo del proceso organizativo, no se logran de manera total en uno, dos ni tres años.

La relación con los partidos políticos y la política tradicional tampoco es un logro definitivo, aunque haya grandes avances en ese tema. *“Hay que reconocer que los hondureños no estamos exentos de caer en esos intereses [políticos], y los partidos políticos lo saben, no va a faltar quien meta dinero para sus aspiraciones políticas”.*²¹

De la misma manera, el cambio de una visión asistencial a un sentido de la comunidad como motor del desarrollo, es frágil. Al respecto, es interesante ver como en muchos lugares donde la propuesta de los comités de desarrollo vino de Caritas, la gente de las comunidades los veía como “un grupo más de Caritas”

20 Promotor de Caritas, Intercambio nacional sobre auditoría social, Tegucigalpa, 29 y 30 de octubre de 2002.

21 Miembro de CODESOL de la zona Centro, Intercambio de experiencias entre representantes de CODESOLES de Comayagua y de Choluteca, 6 de septiembre 2001.

22 Dirigente de CODESOL de la zona Centro, Intercambio de experiencias entre representantes de CODESOLES de Comayagua y de Choluteca, 6 de septiembre 2001.

23 Mujer dirigente de CODESOL de la zona Centro, Primera Asamblea Nacional de Organizaciones de Base, La Paz, 20 y 21 de Noviembre de 2001.

y necesitó tiempo para apropiarse de ellos como “su organización”.

Esos cambios culturales, con las limitaciones mencionadas, constituyen pasos muy importantes en la construcción de una visión de lo público por la población de Honduras: sentirse miembro de una comunidad de intereses y valores, ver en los procesos colectivos la vía para buscar soluciones a sus problemas, interesarse por los espacios de toma de decisión política e impregnarlos de valores diferentes a los que han dominado las prácticas políticas tradicionales, son elementos de peso – y posiblemente durables – para la construcción democrática.

b. Pensar el desarrollo local y comunitario: interlocutores válidos para los gobiernos locales

Planificación del desarrollo comunitario

Con la nueva visión del desarrollo, los comités de desarrollo necesitan un apoyo externo, no para llevarles proyectos, sino para adquirir los conocimientos y herramientas necesarias para llevar adelante procesos de desarrollo comunitario. El primer paso consiste para la organización en diagnosticar su realidad, para detectar los principales problemas de la comunidad y sus causas. El diagnóstico, o monografía como lo llaman los CODESOLES en la zona Centro, sirve *“para saber cuánta tierra tiene la comunidad. Es una investigación con un mapa. Lleva conclusiones: cuántos habitantes somos, cuántas mujeres, hombres, niños, cuánta tierra de bosque, cuánta tierra tiene cada propietario... Luego se presenta al promotor de Caritas. Se dice cuales eran las costumbres de los antepasados”.* Permite *“que el CODESOL conozca la realidad de su comunidad, y se llega al paso de la problematización: cuál es el problema, cuál es la causa y cómo la vamos a atacar? Entonces la monografía nos sirve para la gestión de proyectos. Es el documento que nos avala para ir a gestionar proyectos. Es un retrato de la comunidad”.*²²

*“La investigación participativa nos sirve para tocar la cuestión de la tierra. Vimos que nadie tiene seguridad del terreno de su casa. Ahora vamos a ver como arreglamos este problema”.*²³

El diagnóstico, que incluye los problemas de la comunidad y sus causas priorizadas, permite elaborar un plan de desarrollo comunitario. Ese plan indica las estrategias que adopta la organización para resolver esos problemas, con acciones concretas, fechas y responsables. Se dispone de manera racional de los recursos de la comunidad en una dirección común. Nos encontramos aquí nuevamente con una de las motivaciones de la acción social deseada por Max Weber: la racionalidad en función de la relación medios – metas, o sea la búsqueda de la eficacia. El plan de desarrollo comunitario puede incluir tanto acciones de fortalecimiento

to interno de la organización, acciones para resolver directamente problemas comunitarios que no necesitan intervenciones externas, como acciones encaminadas a lograr la prestación de servicios, el respeto a los derechos colectivos de la comunidad, la inversión social y económica o el apoyo solidario. Esas últimas acciones, que se dirigen principalmente al Estado (gobierno nacional y local, instituciones públicas) aunque también a organizaciones privadas, son las más difíciles porque no dependen únicamente de la comunidad sino de una voluntad política externa a ella. Esas acciones también suelen ser las más importantes del plan, debido a la situación de pobreza y abandono en la que se encuentran tantas comunidades rurales, situación que no puede ser resuelta sin cambios estructurales que implican decisiones políticas.

A través de esos procesos, los comités de desarrollo, han obtenido generalmente para sus comunidades proyectos de servicios públicos como la electrificación, carreteras, centros de salud, escuelas y maestros.

Reconocimiento y legalización

Un paso que muchos comités de desarrollo quieren dar es lograr un reconocimiento formal de parte de los gobiernos locales, bajo la forma de la juramentación. Para el observador externo o el analista social, puede parecer más importante el reconocimiento real de las organizaciones por parte de la municipalidad, por su credibilidad, su legitimidad interna y su capacidad de movilización, que un reconocimiento legal no siempre acompañado de voluntad política para tomar en cuenta esas nuevas estructuras. Sin embargo, llama la atención la insistencia de los comités de desarrollo, que se enfrentan a veces a la actitud cerrada de alcaldes y corporaciones municipales, por lograr ser juramentados. Aunque la fuerza de una organización social no depende tanto de su reconocimiento legal, sino de su propio proceso de empoderamiento, la juramentación de los comités de desarrollo aporta beneficios, en el sentido que permite entablar un diálogo y borrar malentendidos con el gobierno municipal. Según un promotor de Olancho, en los municipios de Campamento y Concordia, “*las organizaciones están reconocidas por las corporaciones municipales. Cuando el alcalde va a las comunidades para juramentar la organización, se pueden establecer acuerdos y compromisos*”.²⁴

El mismo promotor señala más adelante que “*en un municipio de Juticalpa, le gustó al alcalde el perfil del CODEL y pidió que lo trabajemos en todo el municipio, desapareciendo los patronatos. Están reconocidos y juramentados por la corporación municipal*”.²⁵ Esa situación extrema hace surgir dos tipos de interrogantes: ¿qué tipo de relación entre gobierno y organización social implica la juramentación? y

¿no se estará privilegiando la forma de la organización (el nombre, quién la organiza) sobre el fondo (las características que hacen o no de la organización un sujeto de la construcción democrática)? Ese ejemplo muestra algunos de los riesgos de la juramentación, que puede inhibir la capacidad crítica de la organización, al hacer del gobierno local un aliado aparente de la comunidad; o que puede hacer que la comunidad se sienta comprometida a apoyar al alcalde; o que vea en la juramentación un logro en sí, cuando la actitud del alcalde no siempre sea conforme al espíritu de la juramentación. No obstante, aún teniendo en cuenta esos riesgos, el reconocimiento legal, toda vez que significa un aumento de la cooperación entre organizaciones comunitarias y gobiernos municipales, constituye un aporte a la democracia local.

Organizaciones de segundo y tercer grado

La estrategia de articulación la explica el coordinador de Pastoral Social para la zona Sur: “*Tenemos el CODESOL comunitario. La gente se dio cuenta que es muy débil frente a la autoridad, y se crea el CODESOL sectorial, y luego el CODESOL municipal. Estos CODESOLES municipales se están insertando en Interforos, que es una instancia a nivel regional. Con Interforos estamos trabajando sobre la Estrategia de reducción de la pobreza*”.²⁶

La lógica de trabajo es la subsidiariedad: atacar cada problema desde el nivel más apropiado tomando en cuenta la cobertura del problema, las economías de escala y la capacidad de acción. En el municipio de Amapala, por ejemplo, diez comunidades tienen el mismo problema de inseguridad de la tenencia de sus tierras. Decidieron formar un CODESOL sectorial, integrado por un representante de cada CODESOL comunitario. Es ese CODESOL sectorial el que dirige el proceso de lucha para la titulación de las tierras en disputa, en complementariedad de acción con los diez CODESOLES comunitarios.

La relevancia del espacio municipal para resolver los problemas de las comunidades debe llevar lógicamente a hacer de los comités de desarrollo municipales instancias centrales para la participación política local.

Para un gobierno municipal con reales intenciones de mejorar las condiciones de vida de los habitantes de su municipio, las nuevas estructuras organizativas pueden tener muchas ventajas, pues con ellas puede contar con interlocutores capacitados, más cono-

²⁴ Intercambio nacional sobre auditoría social, Tegucigalpa, 29 y 30 de octubre de 2002.

²⁵ Idem.

²⁶ Intercambio de experiencias de organización y participación ciudadana entre equipos de pastoral social del Salvador y de Honduras, Choluteca, 29-31 de mayo de 2002.

res de la realidad de las comunidades que los funcionarios municipales, y en muchos casos con capacidad de movilizar la población. De entrar en una dinámica de cooperación con las organizaciones sociales, el gobierno municipal tiene la posibilidad de llevar adelante políticas consensuadas y de contar con el apoyo de la población para su implementación.

c. De gestor del desarrollo a agente de cambio socio-político

Si bien la dimensión económica ocupa una parte importante en la idea de los comités de desarrollo, como lo indica su nombre, rápidamente las organizaciones se dan cuenta que no se puede hablar de desarrollo comunitario sin hablar de política local, pues *“pretender impulsar o promover estrategias de desarrollo que no impliquen una refuncionalización de las relaciones tradicionales entre autoridades y ciudadanos, sería reproducir los esquemas verticales de desarrollo que históricamente sólo beneficiaron a las oligarquías”*.²⁷ De hecho, el proceso de desarrollo comunitario descrito anteriormente sólo cobra sentido si se logra aceptar los planteamientos, las prioridades, los planes y proyectos definidos por la organización de base, por la autoridad municipal u otra autoridad según el tipo de proyecto. Eso implica muchas veces luchar contra intereses contrarios, no los de comunidades vecinas, que suelen sufrir el mismo tipo de problemas, sino contra los intereses de sectores con más poder político y económico. Esa lucha obliga a las organizaciones de base a entrar en los espacios donde se toman las decisiones políticas, es decir el campo político.

De ahí que el paso de gestor del desarrollo local a animador de cambios socio-políticos es una condición para poder hablar de sujetos democráticos. Sin ese paso, la organización comunitaria se queda en un papel de “administración de la pobreza” que por muy eficaz que sea no llegará a cambiar sus causas estructurales. El planteamiento que presento aquí es que en la situación actual de Honduras, la pobreza no se resolverá sólo con transferir recursos o proyectos a las comunidades. Es necesario además cambiar hacia un sistema político y económico más incluyente.

Mecanismos de participación a nivel municipal: cabildos abiertos, plebiscitos, comisionados municipales, CODEM, plan de desarrollo municipal

El primer paso para las nuevas estructuras organizativas consiste en utilizar los mecanismos de participación existentes a nivel municipal. La mayoría

²⁷ PRADO, S., *Integración regional y desarrollo local*, in Primera Conferencia Centroamericana sobre Descentralización y Desarrollo Local, pp. 279-280.

de esos mecanismos existen desde 1991 aunque la figura del Comisionado Municipal nació con la reforma a la Ley de Municipalidades del año 2000. Sin embargo, esos mecanismos en general han sido poco o mal utilizados, por falta de conocimiento y de preparación de la población. En el caso del Cabildo Abierto, si no se dan ciertas condiciones, corre el riesgo de que al ser convocado y organizado por el alcalde, tienda a ser orientado desde su principio hacia las decisiones que éste quiere tomar. El plebiscito municipal ha sido utilizado hasta ahora con relativo éxito y de manera particular para el control de la venta de bebidas alcohólicas, o sea que no ha sido aprovechada esa figura en otros temas también importantes como la protección del medio ambiente, la priorización de proyectos municipales o la construcción de infraestructura. La participación de las comunidades en el Consejo de Desarrollo Municipal (CODEM) en la mayoría de los casos ha sido muy limitada; sus miembros suelen ser nombrados únicamente de la parte urbana de los municipios, y suelen ser personas de confianza del alcalde, reduciendo el papel del CODEM al de una figura decorativa. Y la última figura, el Comisionado Municipal es todavía casi desconocida por la población.

La participación de organizaciones capacitadas y concientes permite devolver a la Ley de Municipalidades el espíritu participativo que la originó y que no se había concretado por falta de sujetos sociales capaces de apropiarse de esos espacios. En el municipio de Sabana Grande, las organizaciones de base eligieron un comité de auditoría social, y para lograr su reconocimiento por la municipalidad, y su presentación a toda la población del municipio, llevaron al alcalde una propuesta escrita de Cabildo Abierto. En la zona de Occidente, las instancias de auto-gestión se apropiaron de la figura del Cabildo Abierto: antes del cabildo, informan a las comunidades de los temas que se van a discutir, lo que les permite llevar al Cabildo Abierto propuestas escritas de las comunidades.

En todas las regiones donde están presentes, las nuevas organizaciones comunitarias están participando activamente en el nombramiento de los miembros del CODEM y del Comisionado Municipal. Hacen consultas con las otras organizaciones sociales presentes en el municipio para presentar candidatos comunes. En varios municipios han logrado que sus candidatos sean escogidos por la corporación municipal. Dos elementos faltan entonces para que, mediante esos nombramientos, se fortalezca la democracia local: establecer mecanismos de comunicación y participación de las comunidades, como la rendición de cuentas y la canalización de propuestas o quejas de las organizaciones comunitarias hacia los espacios de toma de decisión; dotar a las personas nombradas de capacidades técnicas, tarea que puede ser asumida por las ONG u OPD acompañantes del proceso. El propósito, en el caso del CODEM, es que tenga una mayor

representatividad, particularmente que se tome en cuenta la situación del área rural. Con base en la fuerza de la participación, el CODEM puede lograr un papel más importante que el de la sola consulta, y llegar a procesos de co-decisión.

Ese es un campo propicio a la innovación social, donde las organizaciones con mayor conciencia de su papel como sujetos democráticos pueden inventar nuevas formas de participación y negociarlas para que sean reconocidas por la autoridad municipal. Por ejemplo en varios municipios de los departamentos de Colón, La Paz, Comayagua, Choluteca, Valle y Olancho, han surgido dinámicas nuevas, no contempladas directamente en la Ley de Municipalidades, en las que las organizaciones sociales, a través de mecanismos diversos, participan en la elaboración del Plan de Desarrollo Municipal. Ya existen varios casos de planes de desarrollo municipal elaborados de manera conjunta y en los que tanto las organizaciones de base como las ONG presentes en el municipio asumen responsabilidades para desarrollar actividades del plan.

Lo nuevo en esas experiencias es que las municipalidades ven a las organizaciones de base como aliadas para su gestión. Esta coordinación le permite al gobierno municipal tener un mejor conocimiento de la realidad y necesidades de cada una de las comunidades, y por tanto promover un desarrollo más equitativo hacia los más pobres. Para las comunidades, este nuevo papel les permite conocer los asuntos municipales (planes, presupuestos) y ejercer control sobre la gestión de la municipalidad. Es un verdadero aprendizaje de la vida democrática.

Hacia nuevas relaciones gobernantes/gobernados

El primer elemento para plantear un cambio en las relaciones entre autoridad y ciudadanía, es cultural: perder el temor a la autoridad. Luego, la acumulación de fuerza y de capacidades por las organizaciones de base lleva a crear nuevas relaciones, basadas en el respeto por parte de las autoridades hacia la ciudadanía y de ésta hacia aquella, acercándose cada vez más al precepto del mandato democrático según el cual los representantes electos están al servicio de una ciudadanía soberana, y no al contrario. Pero esas nuevas relaciones son marcadas también por un mejor conocimiento mutuo entre gobiernos locales y organizaciones sociales y por la pérdida de temor de los gobiernos a la participación de las organizaciones sociales.

Los tipos de participación que analizamos a continuación, a diferencia de los anteriores, no nacen de la institucionalidad sino de iniciativas de las organizaciones sociales.

Control o auditoría social

Impulsado en Honduras a partir del espíritu de

transparencia de la reunión de Estocolmo, el trabajo de auditoría social ha sido desarrollado en los últimos años por diferentes ONG e instituciones públicas. El Comisionado Nacional de los Derechos Humanos desarrolló la interesante experiencia de las instancias locales de auto-gestión, ya mencionadas anteriormente. Por su lado, también en el marco de la reconstrucción, la Contraloría General de la República inició un proyecto de formación de contralores sociales comunitarios.

En manos de las organizaciones sociales, la auditoría social constituye un mecanismo para cambiar la relaciones entre autoridades y ciudadanía. No se trata solamente de evitar y combatir la corrupción, sino de poder ejercer un control sobre la gestión pública, para mejorarla y adecuarla a las necesidades y a los problemas reales de la población.

Son muchos los ejemplos de organizaciones comunitarias que se acercan a su corporación municipal para ejercer algún tipo de control, el cual empieza por pedir información. Muchos alcaldes no están acostumbrados siquiera a dar información sobre su gestión y consideran una intromisión el hecho de pedir información.

El control social es una forma de participación política que se ha desarrollado en varios países de América Latina: Brasil, Bolivia, Colombia, República Dominicana. Según Boaventura de Souza, *«tanto en la India como en el Brasil las experiencias más significativas de cambio en la forma de democracia tienen su origen en movimientos sociales que cuestionan las prácticas sociales de exclusión a través de acciones que generan nuevas normas y nuevas formas de control del gobierno por parte de los ciudadanos»*.²⁸

Constituye un paso fundamental para superar el esquema de democracia representativa donde la legitimidad de las autoridades proviene en su totalidad del proceso electoral y las posibilidades para la ciudadanía de influir en ellas se limita al momento de su elección. El control social tal como se está impulsando en Honduras implica que la legitimidad de las decisiones políticas dependa también de su legalidad, en el sentido amplio de la palabra, es decir que no tenga motivaciones de interés privado por encima de las ocupaciones de interés público.

Este – relativamente nuevo – tipo de relaciones políticas se establece más fácilmente en el ámbito local (lo que no significa que no encuentre resistencias) donde existe más posibilidades de creatividad o innovación política, fruto de la negociación entre gobier-

28 AVRITZER, L., SOUZA (De), B., *Para ampliar el canon democrático*, www.fsmt.org.co/aa/img_upload/52db53d37ec3594c9a13faae9c48a44/canon_boaventura.rtf, p. 22, introducción al libro *“Democratizar la Democracia. Los caminos de la democracia participativa”*, Fondo de Cultura Económica, México DC, 2003.

nos locales y ciudadanía. Querer aplicar mecanismos de control social en el ámbito nacional (sobre el Congreso o el Ejecutivo) – que sería el paso próximo para cambiar las relaciones entre gobernados y gobernantes – supondría pasar por la institucionalidad y también por un mayor nivel de acompañamiento técnico. Eso requiere de los aportes de instituciones técnicas, lo que obliga a la sociedad civil a encontrar mecanismos para asumir de manera complementaria los papeles políticos y técnicos.

Monitoreo político

Es otra forma de control social, ya no sobre la legalidad de las decisiones políticas sino sobre lo pactado entre las organizaciones sociales y las futuras autoridades, lo que constituye una forma más elaborada de las tradicionales “promesas electorales”. Se fundamenta en la idea de que lo prometido se debe cumplir, pero no simplemente porque esas promesas se le ocurrieron al candidato o a la candidata, sino porque los asuntos propuestos emergieron de participación de las comunidades y reflejan sus necesidades sentidas como prioridades.

Aunque el nombre de monitoreo político viene de las organizaciones del Aguán, ese trabajo ha sido desarrollado por los comités de desarrollo en casi todas las regiones del país a partir de la campaña para las elecciones de 2001. Fue el punto de partida de un proceso nuevo con muchas implicaciones en la democracia local y en la relación entre gobernantes y gobernados. Recibió el apoyo de varias ONG, FUNDEMUN, y la Pastoral Social / Caritas como prolongación concreta de la campaña de educación política desarrollada a nivel nacional durante el periodo electoral.

Las organizaciones tomaron la iniciativa de organizar foros políticos con los candidatos a la alcaldía. En esos foros, que se desarrollaban según estrictas reglas de disciplina para evitar que se convirtieran en escenas de propaganda electoral, las organizaciones llevaron sus propuestas, las presentaron públicamente a los candidatos los cuales reaccionaron, y en general firmaron un documento de compromiso.

En muchos de esos foros políticos, las organizaciones de base lograron situar sus propuestas en el centro de los debates, colocando a los candidatos de los partidos en una posición más controlable, que corresponde más a la figura de servidor público que aspiran a ser. Esto se notó en el control que las organizaciones ejercían sobre la agenda de los foros, en la manera como reglamentaban el uso del tiempo de palabra y en cómo se notaba una asamblea menos susceptible de ser manipulada. Aunque pueda tratarse de un aspecto simbólico y formal, que duró el tiempo de un evento, es un indicador de que esas estructuras organizativas se están apropiando de su papel de sujeto democrático, impulsando un nuevo tipo de rela-

ción con sus autoridades, que dan la espalda al tradicional clientelismo y caciquismo.

En algunos casos, el monitoreo político fue mucho más allá de la organización de un foro político. En Sabá y Bonito Oriental, cuatro meses antes de las elecciones, los CODELES iniciaron un proceso que incluyó:

- Elaboración de un plan de desarrollo municipal. En cada uno de los cuatro sectores de la municipalidad, unos cincuenta representantes de los CODELES y otras organizaciones de base del municipio analizaron sus problemas, los priorizaron, y elaboraron líneas políticas y acciones concretas con metas verificables en un plazo de cuatro años, el tiempo del mandato municipal.
- Organización de un foro político en cada sector de la municipalidad. Antes del foro, los CODELES hicieron llegar sus propuestas a los candidatos, les pidieron sus programas de gobierno por escrito y les hicieron llenar a cada uno un cuestionario incluyendo su currículo y su patrimonio.
- Al final de cada foro, después de una serie de preguntas y respuestas entre los miembros de organizaciones y los candidatos, esos últimos fueron invitados a firmar un documento de compromiso.

En Santa Cruz de Yójoa, Choloma y La Lima, municipios donde no hay comités de desarrollo, se organizaron foros políticos populares, que contaron con la participación de una gran diversidad de organizaciones: patronatos, cooperativas, juntas de agua, asociación de vendedores ambulantes, y otros. Eso permitió crear una dinámica de participación ciudadana y de coordinación entre organizaciones sociales, en sectores urbanos, frente a la cual los partidos tradicionales han perdido parte de su capacidad de manipulación demagógica.

Los comités de desarrollo y otras organizaciones sociales organizaron foros políticos de este tipo, con la firma de compromisos por parte de los candidatos para la alcaldía, en cerca de 50 municipios del país, en los departamentos de Choluteca, Valle, Comayagua, La Paz, Colón, Francisco Morazán, Cortés y Atlántida.

En varios municipios del departamento de Choluteca, ningún candidato a alcalde tenía un plan de gobierno escrito, y tuvieron que elaborarlo para poder participar en los foros. Este tipo de situaciones, el hecho de que los candidatos tengan que presentar y argumentar más detalladamente sus propuestas, en vez de limitarse a promesas generales, y el que en general se eleve el nivel de exigencia de los electores hacia los candidatos, contribuye a mejorar la calidad de las campañas, de los candidatos y de sus programas. Se puede considerar por lo tanto que los esfuerzos de educación política de la población constituyen valiosos aportes para mejorar el sistema de represen-

tación democrática, pues disminuye la tolerancia de la ciudadanía hacia la manipulación político-electoral. Para la Pastoral Social – Caritas, la campaña “No es igual botar que votar” fue el eje conductor del trabajo de educación política que llevó a apoyar la organización de numerosos foros políticos en todo el país.

En concordancia con los temas más trabajados por los comités de desarrollo en el momento de realización de los foros políticos, entre los diferentes tipos de compromisos firmados, muchos se refieren al reconocimiento legal de las nuevas organizaciones, y a la apertura por parte del gobierno municipal de espacios de participación para dichas organizaciones: elección del Comisionado Municipal y de los miembros del CODEM, realización de cinco cabildos abiertos al año (como prevé la Ley de Municipalidades), elaboración y ejecución concertadas del plan de desarrollo municipal, y apertura para la auditoría social de los proyectos que se ejecutan en las comunidades. Otros compromisos se refieren a la prestación de servicios públicos como la salud, la educación, la seguridad ciudadana o la protección del medio ambiente, todos dentro de las responsabilidades de las municipalidades. Finalmente, hay temas más específicos y a la vez más “políticos” en el sentido que hay más intereses económicos detrás, como la tenencia de la tierra, o el control del corte de madera.

Como ya lo he dejado entrever, este conjunto de propuestas, asumidas en casi todos los casos por los candidatos, aunque muy alentadoras y eminentemente positivas si fueran aplicadas, no son suficientes para eliminar la pobreza, que es la preocupación número uno de las comunidades rurales. Analizaré en la próxima sección la necesidad de articular los cambios en el sistema político tales como una participación política activa, una administración más eficiente y más transparente, con cambios sustanciales en el modelo económico.

La última fase del monitoreo político es la más larga y tal vez la más importante: el seguimiento a los compromisos por parte de las organizaciones sociales. Las modalidades del seguimiento varían, pero por lo general las organizaciones que protagonizaron el foro nombran una comisión de seguimiento. En seis municipios del Sur de Francisco Morazán, esas comisiones han optado por proponer cabildos abiertos para dar seguimiento al plan de trabajo municipal específicamente en cuanto a los compromisos firmados. En Bonito Oriental, la comisión de seguimiento empezó a reunirse con la corporación municipal para coordinar la implementación de los compromisos y terminaron elaborando de manera conjunta el plan de desarrollo municipal. En el Sur, la reacción de los nuevos alcaldes ha sido diversa: muy buena en algunos municipios, permitiendo un trabajo conjunto entre CODESOLES y corporaciones municipales; o muy cerrada, llevando a situaciones de conflicto abierto en-

tre el alcalde y las comunidades.

Esas son formas de control social y rendición de cuentas importantes a la hora de plantear un sistema político participativo. La democracia puramente representativa, calificada por Boaventura de Souza de hegemónica,²⁹ sólo toma en cuenta uno de los elementos de la representación política, la autorización en el caso de sistemas políticos de escala ampliada, sin embargo, ignora los otros dos elementos: la representación de diversas identidades y la rendición de cuentas. Sobre este último aspecto, la visión participativa que está presente en los procesos de monitoreo político debería conducir lógicamente a introducir a nivel legal una figura como la revocación de mandato, para permitir que la valoración que haga la ciudadanía de sus autoridades, en caso de ser negativa, se pueda concretar en una destitución. Evidentemente, esta reforma encuentra y encontrará muchos oponentes, que argumentan que esa figura es incompatible con el concepto de democracia representativa presente en la Constitución.

Incidencia política y movilización

Hay situaciones en las que las reivindicaciones de las organizaciones comunitarias van en contra de fuertes intereses políticos ligados casi siempre a intereses económicos. Se hace necesario entonces otro tipo de acción, reconociendo la situación de conflictos, para crear una relación de fuerza favorable a las organizaciones comunitarias.

En la región Sur, donde algunos alcaldes no quieren asumir los compromisos firmados y se resisten a sentarse con los CODESOLES, esos últimos han definido un plan de incidencia política para lograr un cambio de actitud del alcalde, incluyendo medidas de protesta como declaraciones públicas y marchas en Choluteca

El tema del corte ilegal de la madera ha movilizó a la gente, particularmente en el departamento de Olancho. Los CODELES han planteado hacer auditoría forestal, es decir vigilar que los planes de manejo forestal se respeten y que las municipalidades no den licencias de explotación donde no existen las condiciones ecológicas. Este trabajo empezó por movilizaciones como marchas, plantones y paro de cargas de madera, antes de proponer cambios en la legislación nacional, para buscar una protección efectiva del bosque.

En otras regiones, se plantearon acciones de incidencia política para solucionar problemas de acceso y tenencia de la tierra. El más conocido es el del CREM en el Aguán, aunque existen otros conflictos agrarios en el país que involucran comités de desarrollo u otras organizaciones comunitarias.

29 AVRITZER, L., SOUZA (De), B., op. cit.

En el departamento de Francisco Morazán, la instalación de una mina de oro a cielo abierto, en el Valle de Siria, ha creado un conflicto con las organizaciones sociales que advierten a la empresa dueña del proyecto sobre los daños ecológicos inminentes.

Este tipo de acciones, conocidas y desarrolladas en Honduras bajo el concepto de incidencia política y actos simbólicos de protesta, suelen darse cuando los mecanismos formales para ejercer influencia poder político han fracasado. De ahí que es importante profundizar los mecanismos de participación y de resolución de los conflictos sociales para que la democracia pueda realmente legitimarse como un estilo de gobierno que trasciende al momento electoral.

d. ¿Y el cambio económico...?

La mayoría de los comités de desarrollo han gestionado y ejecutado proyectos para mejorar las condiciones de vida de su comunidad. La casi totalidad de los proyectos tienen que ver con servicios sociales como vivienda, educación, salud, carreteras, energía eléctrica. De resolver los problemas sociales correspondientes, desde una visión de servicio público (es decir según una lógica no mercantil), se podrían solucionar muchos problemas de pobreza, pero quedaría el bajo nivel de ingresos como una causa de importante de carencias de la población.

La gran mayoría de los miembros de los comités de desarrollo son campesinas y campesinos, por lo tanto hablar de mejorar sus ingresos nos remite al grave problema agrario y agropecuario de Honduras. Frente a ese problema, debe quedar claro que soluciones duraderas se encontrarán en el campo político (aplicación de la reforma agraria, política de apoyo al pequeño productor) y económicas (fijación de precios, tipo de inserción en el mercado internacional), antes de recurrir a soluciones técnicas (que apunten a mejorar la productividad de manera sostenible).

Eso evidencia nuevamente que la pobreza no se resuelve sólo con transferir recursos o proyectos a las comunidades. Es más, las capacidades presupuestarias de los gobiernos central y municipal, en el modelo económico actual, no son suficientes para que puedan responder a todas las demandas sociales de todas las comunidades del país, sin hablar de las necesidades de generar actividades productivas que den a la población los ingresos suficientes para una vida digna. En este sentido, fomentar la capacidad técnica y la participación política de la población, con el fin de conseguir un mejor uso de los fondos públicos y una mejor distribución de los ingresos, no puede apuntar solamente a la aprobación del mayor número posible de proyectos en las comunidades. Un acompañamiento responsable a las comunidades debe promover además la búsqueda de alternativas económicas desde la base y un proceso de denuncia y propuesta frente a

las externalidades negativas que produce un sistema económico excluyente.

e. Dificultades y retos de la participación política

Crear conciencia, un reto permanente

Las actitudes y prácticas de caciquismo, clientelismo, búsqueda del interés propio y tolerancia a la corrupción de los líderes, son arraigadas en la cultura política de la población debido a siglos de dominación de diversa índole: colonial, del terrateniente, de los partidos políticos. Es improbable que esas prácticas y esa mentalidad se puedan revertir en tan sólo tres o cuatro años. Eso significa que los cambios observados son esperanzadores pero frágiles, y aquellos sectores interesados en mantener el tipo de participación político tradicional, podrían movilizar muchos recursos para tratar de mantener sus privilegios. Una manera de hacerlo ha sido y sigue siendo la intimidación y las amenazas a promotores o líderes involucrados en procesos de cambio que atentan contra sus intereses. A la lógica “te pago si estás conmigo, te amenazo si estás en contra”, sólo se puede resistir con altos niveles de conciencia y una fuerte unión comunitaria.

El trabajo de acompañamiento a los comités de desarrollo y otras organizaciones similares, se ha centrado en crear conciencia sobre la organización, en desarrollar la conciencia política y en aportar capacidad técnica para la gestión del desarrollo y la participación ciudadana, pero hasta ahora, no hay una conciencia suficiente sobre los factores macro-económicos relacionados con la situación de pobreza de las comunidades, falta más capacidad de análisis crítico de la realidad local y nacional.

Liberarse de las tendencias paternalistas

Como dificultad contextual, podemos citar la presencia de muchas ONG paternalistas, probablemente la mayoría, y que alimentan explícita o implícitamente la idea de un desarrollo *otorgado* desde afuera.

Esa idea también permanece muy arraigada, aunque a veces de manera inconsciente, en las instituciones de apoyo a las nuevas organizaciones comunitarias, que han impulsado o respaldado esos procesos y les cuesta imaginar que dichos procesos puedan continuar sin su intervención directa. Esto se puede ver en la dificultad que tienen los promotores de campo en dejar que la organización camine sola, o que se reúna sin ellos; e igualmente en el hecho de que las instituciones sigan planificando su acompañamiento de manera aislada de los comités de desarrollo (con la notable excepción de la Pastoral Social de Trujillo que temprano en el proceso empezó a invitar a los representantes de las organizaciones para participar en su planificación anual). Se trata de una debilidad com-

partida por la gran mayoría de las instituciones técnicas de apoyo al desarrollo, que ya mencioné en la sección anterior, la tendencia a buscar la supervivencia de la institución y la dificultad de imaginar escenarios sociales sin la intervención o con una menor intervención institucional. A esto se aúna la metodología de proyecto, condición casi generalizada de acceso a financiamiento para las ONG, que las obliga a presentar planes lógicos, como institución, lo cual dificulta la percepción de la comunidad como centro de los procesos.

El reto para las instituciones de apoyo, es no usar el acceso a la información y los conocimientos técnicos como fuente de un nuevo paternalismo. Su misión, si se quiere decir, es transmitirlos en forma desinteresada a las organizaciones de base. Y el reto para las organizaciones de base es saber reivindicar su autonomía, sin presumir de fuerzas que no tienen, pero sin sentimiento de culpa hacia la institución que las acompaña. Al pasar las organizaciones de base de intervenidos, beneficiarios y objetos de los proyectos, a sujetos de los procesos comunitarios, la organización diversifica sus relaciones con entidades públicas y privadas, al tiempo que la institución de acompañamiento va perdiendo su estatuto de referente central aunque no se pierda necesariamente la confianza y en algunos casos las relaciones afectivas tejidas a lo largo del proceso.

Terminar con los celos y rivalidades institucionales

Algunas organizaciones sociales (como partidos, sindicatos, organizaciones populares) tienen como tradición y fama cierto "sectarismo", es decir que como en muchas partes del mundo, se han acostumbrado a considerar la organización más cercana ideológicamente como "hermano-enemigo". En las instituciones de apoyo técnico, la situación es diferente y sin embargo, no faltan celos y rivalidades que, cuando son por motivos de fondo, son magnificados de tal modo que resulta difícil una relación sincera de colaboración; y cuando son de forma, por diferencias personales, por ganar espacios de poder, o para competir en un mercado de la cooperación restringido, se asemejan a los vicios de la política tradicional, que en teoría se dice combatir.

Existe el riesgo que algunas ONG intenten transmitir ese tipo de rivalidades a las organizaciones de base, en el afán de acumular fuerzas y legitimidad, lo cual sería una forma de utilizarlas para intereses institucionales mal entendidos, con el resultado de romper dinámicas de participación y movilización social y volver a actitudes de clientelismo, criticadas como contrarias a la búsqueda del bien común.

Urge lograr resultados en la reducción de la pobreza

El interés de la comunidad por los procesos de organización y participación política está ligado, en parte, a la esperanza de mejorar las condiciones de vida y traer mayor desarrollo a la comunidad. De no dar resultados esa forma de participación, la gente se podría cansar y dejar de apoyar los comités de desarrollo y otras formas de participación renovada. Los intereses se podrían entonces volcar hacia formas individuales de liderazgo, expresiones violentas de desesperanza, o volver a la apatía, la cual siempre favorece el estatus quo.

Un factor importante para lograr resultados concretos en la reducción de la pobreza, es el proceso de descentralización. Cuanto más centralizado sea el Estado, más marginales serán los progresos de la democracia en el ámbito local, dentro del conjunto de las decisiones políticas. En este momento, lograr un proceso de descentralización profundo abriría la puerta a nuevas posibilidades para las comunidades de mejorar sus condiciones de vida a través de sus organizaciones.

Participación de las mujeres

La inequidad de género, como consecuencia de una cultura de discriminación heredada de varios siglos, con estructuras sociales y morales que la mantienen viva, se presenta como un gran obstáculo para la plena y justa participación política de las mujeres hondureñas. Esa situación de débil participación política de las mujeres no solamente constituye una violación a sus derechos civiles y políticos, sino que empobrece los contenidos de la participación.

En las experiencias analizadas aquí, uno encuentra todo tipo de situaciones con respecto a la participación de las mujeres. Desde organizaciones comunitarias poco consolidadas donde la fuerte participación de las mujeres en vez de indicar un alto nivel de conciencia, muestra que la organización es considerada de poca relevancia por los hombres, hasta casos donde son mujeres que primero empezaron a creer en la organización, lograron resultados para la comunidad y llevaron a que los hombres se incorporaran. Los enfoques en el acompañamiento son diversos: unos privilegian el trabajo de concientización de hombres y mujeres sobre la importancia de la participación de las mujeres, otros ponen énfasis en la dimensión cuantitativa de la participación de ambos sexos, otros han propuesto formaciones especiales para preparar a las mujeres para la participación política.

A nivel de logros, puede decirse que éstos son importantes si comparamos la situación actual de esas comunidades con la situación de las mujeres en el esquema tradicional de participación política a través de los patronatos. Hay un surgimiento incuestionable de

un liderazgo femenino en varias regiones del país. Sin embargo, hay que considerar el tema de la participación de las mujeres como un reto, pues falta mucho camino por recorrer. Si bien se pueden conseguir datos que indican progresos en la parte cuantitativa,³⁰ no hay estudio por ejemplo sobre aspectos tan importantes como *la calidad y el costo* de la participación de las mujeres en las organizaciones de base. ¿Cómo participan las mujeres?, ¿toman la palabra? ¿hacen propuestas?, ¿se oponen?, ¿toman responsabilidades?, ¿son representadas en los niveles de toma de decisión o sólo de asamblea? El costo de la participación, se refiere a las dificultades específicas encontradas por las mujeres para participar en las organizaciones debido a que no se trata de su rol tradicional (concepto de doble o triple jornada, peso del control social comunitario, aumento de la conflictividad conyugal) y explican en parte las condiciones muchas veces desfavorables que sufren a la hora de participar. Si se quiere construir procesos de participación realmente equitativos y apostar por una democracia incluyente, habrá que estudiar esas realidades y tomarlas en cuenta de forma mucho más activa en el apoyo a las organizaciones comunitarias.

Pasar de la democracia local a la democracia nacional

El esquema analizado hasta ahora parte de la comunidad para llegar al municipio, considerado como espacio privilegiado para construir y fortalecer la democracia. ¿Cómo usar esa experiencia para pasar al nivel nacional, pues muchos de los vicios más señalados de la vida política hondureña se ubican en el ámbito nacional?

Si bien es difícil para las organizaciones comunitarias influir directamente en las políticas públicas nacionales, existen vías para que ese esfuerzo organizativo local repercuta en el ámbito nacional. A continuación examinaré tres de ellas.

La importancia del voto

Los esfuerzos de educación política desarrollados durante el último proceso electoral, como la campaña de la Iglesia católica, con una cobertura realmente nacional³¹ pero trabajando desde lo local, contribuye-

30 En la zona Sur, por ejemplo, una evaluación hecha por TECNIDE para Desarrollo y Paz (2002) muestra que las juntas directivas de los CODESOLES son formadas en un 48% de mujeres. Sin embargo el estudio muestra también que ninguna mujer ejerce como coordinadora de CODESOL, lo cual impide la participación de mujeres en las instancias superiores (sectoriales y municipales), integradas por los coordinadores de los CODESOLES comunitarios.

31 Es decir que llega hasta comunidades remotas, cuando la cobertura nacional tiende a entenderse a veces como las cabeceras departamentales o municipales.

ron a dar pasos concretos para mejorar el sistema político nacional (como un Congreso sin control absoluto de un solo partido) y elevar la conciencia política de muchos ciudadanos y ciudadanas, aunque no siempre con repercusión directa en los resultados electorales. Al elevarse más el nivel de conciencia de la ciudadanía, la manera de votar tradicional se verá afectada profundamente, y los partidos tradicionales tendrán la alternativa de reformarse o perder posibilidades de acceder al poder, y en ambos casos, la consecuencia será la apertura de nuevos espacios en el sistema político. Además, la profundización de la democracia en el ámbito nacional, a diferencia del nivel local, implica necesariamente su institucionalización, lo cual obliga cualquier esfuerzo en ese sentido a pasar por la construcción de alianzas con partidos políticos.

Una de las maneras de profundizar esa conciencia política, aunque el voto es una actitud personal, es a través de las nuevas organizaciones de base, aprovechando la nueva forma de percibir la política en función de lo público.

La creación de una opinión pública nacional

Se trata de hacer de los temas de la agenda política nacional que tienen un impacto importante en la vida de la gente, temas de interés y conocidos por la ciudadanía de las regiones y particularmente de las zonas rurales. Temas de política macro-económica (política fiscal, privatizaciones, política monetaria, acuerdos con el FMI, tratados de libre comercio, etc.) sobre la gestión de los recursos naturales (bosque, tierra, recursos mineros, agua, energía, ordenamiento territorial), sobre las reformas del Estado (reformas político-electorales, descentralización, reforma judicial y lucha anticorrupción).

No se trata de una opinión pública en el sentido que puede existir en otros países, donde se haya constituida básicamente por los medios de comunicación de masas, y es medible por encuestas de opinión. En Honduras, y tratándose de la construcción de un sistema democrático que incluya las comunidades pobres y que viven lejos de los centros urbanos, me refiero a movimientos de opinión, fundamentados en un adecuado conocimiento de los asuntos públicos nacionales y de su relación con los procesos de participación y de desarrollo a escala local, que pueden convertirse en movimientos sociales alrededor de un determinado tema movilizador. Las organizaciones comunitarias con las características que he analizado, se pueden convertir en espacios creadores y multiplicadores de esa opinión pública. Sin embargo, ese movimiento de opinión, aunque tenga la capacidad de convertirse en movimiento social, necesita estructuras capaces de influir en el gobierno central.

La articulación en redes regionales y nacionales

Son varias las experiencias existentes en que organizaciones de base se juntan para tener una representación a nivel nacional. En el caso de los comités de desarrollo, están incorporados en los foros regionales de Interforos, después de la regionalización de ese espacio de la sociedad civil. El interés de tales redes reside en la posibilidad de influir en las políticas públicas, sin perder de vista la realidad social local, gracias a una membresía activa de las organizaciones de base. El espacio Interforos experimenta precisamente las dificultades que existen al querer conciliar las dos lógicas: la del trabajo técnico y de cabildeo al nivel central, y la de una participación amplia y efectiva desde las bases. De lograrlo en el mediano plazo, Interforos haría un gran aporte a la construcción de la democracia en Honduras.

IV. Organización, democracia y postcapitalismo

Como lo he señalado anteriormente, la búsqueda de nuevos sujetos para la democracia, a pesar de todos los logros ya mencionados, se enfrenta a un obstáculo a la hora de querer reducir significativamente la pobreza: un sistema económico excluyente. En esta sección, me preguntaré cómo este esquema económico afecta el sistema político y se vuelve incompatible con una democracia más radical; luego analizaré cómo el concepto de democracia se convierte en idea movilizadora para el movimiento mundial contra los efectos perversos que puede generar cierto tipo de globalización; finalmente, presentaré algunas ideas de estrategias para que el naciente movimiento de los comités de desarrollo y otras organizaciones de base no limite su acción al acceso a cuotas de poder local sino que se incorpore al movimiento a favor de “otro mundo posible” que busca cambiar las lógicas de las decisiones políticas a nivel nacional e internacional.

a. La democracia de mercado: impactos políticos del sistema económico

La exclusión social, la profundización de la pobreza, el poder cada vez más fuerte de las empresas multinacionales y el uso de la fuerza y de los medios de comunicación para mantener este orden injusto, hacen ver el sistema democrático vigente como un marco institucional incapaz de revertir esa realidad y particularmente vulnerable frente a la fuerza de los mercados.

A nivel internacional, es notable la inexistencia de un sistema supranacional que establezca (con criterios de equidad) y haga cumplir las reglas de juego del funcionamiento de las relaciones internacionales (económicas, políticas, culturales, etc.). Sin embargo, hoy día se toman decisiones que afectan al conjunto del

planeta e inciden sobre la soberanía de los estados nacionales. De esa forma hay una economía mundial, un mercado mundial, incluso una sociedad civil global que se fortalece progresivamente. Y la globalización muestra una arquitectura estructurada básicamente sobre las grandes multinacionales y los organismos multilaterales, los cuales en buena parte son manejados por unos pocos países con gran poder.

Estado mínimo = democracia mínima

De forma general, el postulado neoliberal de dejar que el mercado regule la vida económica y social en lugar del Estado, tiene como consecuencia transferir decisiones de una instancia formalmente y potencialmente democrática (el Estado) a una instancia menos asible (el mercado). Los ciudadanos escogen los dirigentes de la primera y aspiran a tener cada vez más control sobre sus decisiones. En cambio, sólo unos pocos que poseen la mayoría del capital, y con escasa intervención ciudadana, deciden en el caso del mercado.

Las políticas de un gobierno elegido democráticamente pueden ser anuladas por la demanda de empresas cuyos beneficios se vean afectados por dichas políticas. Los conflictos de este tipo que se han dado bajo el tratado de libre comercio de América del Norte (NAFTA) se han resuelto casi siempre a favor de las empresas. De no corregirse estas situaciones, se amenaza no sólo la soberanía de los Estados sino sus bases democráticas al supeditar a los intereses del capital los esfuerzos por traducir la voluntad general de la población.

De ciudadanos a consumidores

No es nuevo el análisis según el cual la democracia representativa funciona como un mercado electoral, con su oferta y demanda propias, y con técnicas de mercadeo muy poco diferentes de la publicidad comercial. Esa competencia entre los partidos políticos por un mismo mercado, el electorado, trae para la democracia consecuencias nefastas:

- la figura, la apariencia, el estilo de los candidatos se destacan más que sus ideas
- las promesas suben como en una subasta
- se despolitizan las contiendas, con propuestas “atrápalo todo”
- los ciudadanos se vuelven consumidores electorales.

A esas tendencias de la democracia representativa, se agrega la apatía política de la población, reforzada por la sociedad de consumo que cada día se generaliza más. Según Habermas, en lo que denomina la crisis de motivación, el consumismo y el éxito personal y profesional son motores de motivación que conllevan

directamente a la apatía social y política. Lo cual no es simplemente casual, pues según Casado, “la falta de participación política no es un accidente sino una necesidad del capitalismo tardío”.³² Habermas avanza una explicación sobre esa relación entre capitalismo y falta de participación, diciendo que “la participación de los ciudadanos en los procesos políticos de formación de la voluntad, es decir la democracia concreta, debería traer a la conciencia la contradicción entre una producción administrativamente socializada y una apropiación y utilización de las ganancias que siguen siendo asuntos privados”,³³ lo cual no es funcional al sistema capitalista.

Un sistema que acentúa la pobreza y la desigualdad

Si aceptamos considerar la democracia social como un componente importante del ideal democrático, el cual no busca mejorar únicamente el sistema de representación y participación política, sino también la equidad social, es evidente que esa dimensión no se ha implementado ni realmente tomado en cuenta en Honduras ni en América Latina en general. La experiencia continental de las dos últimas décadas muestra que el crecimiento económico no ha significado desarrollo y que la disminución de las desigualdades sociales no es en realidad un objetivo central.

b. La democracia alternativa: un concepto radical con fuerte contenido ético

Sólo me voy a referir brevemente a este tipo de democracia, mencionando a tres autores que lo han analizado: Boaventura de Souza, Heinz Dieterich y Arthur MacEwan, antes de examinar el contenido y el potencial de su fuerza movilizadora.

Boaventura de Souza distingue la democracia de baja intensidad, que es la democracia representativa formal, de la democracia de alta intensidad, definida como “*todo el proceso de transformación de relacio-*

32 CASADO, D., *Acción voluntaria y responsabilidad política*, Documentación Social, Revista de Estudios Sociales y de Sociología Aplicada, Julio-Sept. 1990, N°80, Madrid.

33 HABERMAS, J., *Raison et Légitimité, Problèmes de légitimation dans le capitalisme avancé*, Editions Payot, Paris, 1978, p. 53 (traducción mía). Notemos que ese análisis de Habermas se centra en los países de Europa Occidental donde más claramente se implementó el “Estado de bienestar”, definido por el autor como capitalismo tardío.

34 SOUZA (De), B., *Globalización y Democracia*, Ponencia en el Foro Social Mundial Temático, Cartagena de Indias, Junio 2003.

35 Entrevista a Heinz Dieterich por Hugo Gulman y Susana Merino, Grano de Arena N° 148, ATTAC, 3 de julio de 2002.

36 MacEwan, A., *¿Neoliberalismo o democracia?*, Editorial Intermon-Oxfam, Barcelona, 2001, pp. 35-36.

37 GORZ, A., *Strategy for Labor: a radical proposal*, Beacon Press, Boston, 1964, citado por MacEwan, A., *op. cit.*, p. 34-35.

nes de poder en relaciones de autoridad compartida. Y esto no sólo en el espacio público; también en la familia, en la calle, en la escuela, en la fábrica”. Su tesis es que “*es posible crear una democracia de alta intensidad, combinando y articulando en una complementariedad confrontacional y creativa, la democracia representativa y la democracia participativa*”.³⁴ Para ello, se debe tomar en cuenta la mayor pluralidad en las formas de asociación y en los mecanismos de participación. Tres condiciones deben ser reunidas:

- los partidos y el Estado tienen que tener credibilidad mínima
- los movimientos sociales y asociaciones tienen que ser autónomos
- la complementariedad resulta siempre de la confrontación, por lo que hay que mantener abierta la posibilidad de una acción institucional y de una acción directa.

Para Heinz Dieterich,³⁵ la democracia participativa es una nueva civilización, que se fundamenta en:

- una nueva economía de equivalencias centrada en el valor objetivo y democráticamente planificada por los ciudadanos
- la dimensión política con tres aspectos, 1) recuperar el aspecto formal de una democracia electoral representativa, 2) agregar el aspecto de la democracia social y 3) instalar la democracia directa o plebiscitaria en las grandes decisiones de la república,
- un Estado no clasista es decir, un Estado que no se interesa primordialmente en los intereses de la elite económica sino que es un receptor de la voluntad general.

Según este autor, la participación creciente de organizaciones de base en las decisiones locales, tal como lo hemos descrito en Honduras o en el caso del presupuesto participativo en Brasil, son buenos avances, pero es determinante el acceso al verdadero poder económico que se concentra en las decisiones y el presupuesto nacional.

Por su lado, Arthur MacEwan³⁶ elaboró unos criterios de “iniciativas democráticas”, con base a la distinción de André Gorz³⁷ entre reformas reformistas y reformas no reformistas:

“Una reforma reformista es aquella que subordina su objetivo a los criterios de racionalidad y viabilidad de un sistema y política determinados. El reformismo rechaza aquellos objetivos y exigencias – por muy profunda que sea la necesidad de ellos –, que son incompatibles con el mantenimiento del sistema.

Por otro lado, una reforma no necesariamente reformista es aquella que se concibe no en términos de lo que es posible dentro del marco de un sistema y de una administración dados, sino a la vista de lo que debería ser posible en términos de necesidades y demandas humanas. (...) Basa la posibilidad de alcanzar su objetivo en la realización de cambios políticos y económicos fundamentales”.

MacEwan hace suya esa definición y la actualiza, lo que le permite enunciar tres criterios para definir las iniciativas democráticas:

- *“Las iniciativas, reformas o programas democráticos deben representar una diferencia positiva en la vida de la gente. No deben exigir que se haga sacrificio en nombre de un bien mayor; deben proporcionar algo bueno por sí mismas. Sus objetivos se definen según lo que debería ser.*
- *Las iniciativas democráticas deben desafiar las relaciones de poder y autoridad existentes y, en cierto modo, conducir a la sociedad hacia una estructura más democrática. No es necesario que derriben ni destruyan las estructuras sociales existentes. Sin embargo, en cierto modo, deben plantear una amenaza a las estructuras sociales y económicas existentes. La esencia de esta amenaza es que las iniciativas amplíen los dominios de la democracia y la autoridad democrática.*
- *Las iniciativas democráticas deben ser posibles en el sentido de que su ejecución no requiere previamente una reorganización estructural revolucionaria de la sociedad. Pueden poner en marcha un proceso de cambio que empuje a la sociedad en dirección a una reorganización estructural espectacular: ese es precisamente su objetivo. Sin embargo, como son particulares y parciales y, por lo tanto ellas mismas no dependen de esta reorganización, son posibles”.*

A diferencia de Heinz Dieterich, MacEwan define el concepto de democracia no a partir de instituciones o relaciones políticas sino de un tipo de políticas públicas y de prácticas socio-políticas de la sociedad civil. Sus criterios denotan la importancia del contenido ético, alrededor del bien común.

c. Las organizaciones de base y su desafío presente

En su forma, los criterios de MacEwan nos indican a qué podría parecerse el postcapitalismo: no a una organización social específica con instituciones y reglas universales, sino a unos principios comunes que guíaran la organización social. En palabras de Rafael

Aragón, *“El postcapitalismo se basará en una racionalidad llevada a cabo por la ciudadanía en forma de una democracia participativa, un modelo de desarrollo en el horizonte del bien común sin suprimir el interés privado, y la defensa de los derechos humanos”*.³⁸ Wim Dierckxsens por su lado aporta una aclaración sobre la relación entre postcapitalismo y capitalismo: *“Al tratar de salvar la lógica de acumulación a nivel mundial con un enfoque neokeynesiano, el capitalismo desembocará también, aunque de manera no intencional, en una racionalidad postcapitalista”*.³⁹ Antes de proponer la diferencia siguiente *“En el movimiento pendular de la historia prevalecerá el interés privado sobre el bien común o será al revés. En el punto donde prevalezca el interés privado se ubica la racionalidad neokeynesiana. En el punto donde prevalezca el bien común, podemos hablar de una racionalidad postcapitalista”*.⁴⁰

Con esa re-significación, la democracia post-capitalista se convierte en concepto movilizador y aglutinador, por ser a la vez posible y abierta a experiencias diversas. Las organizaciones de base tales como los comités de desarrollo de Honduras ya están en esta dinámica, en el sentido en que están influyendo sobre el poder de los grupos tradicionales. Además, la participación democrática en el nivel local constituye en sí un progreso en la calidad de vida de la población. Sin embargo este trabajo no ha logrado hasta ahora cambios reales en la situación socio-económica de la gente. Para lograrlo, probablemente se necesite convertir el poder local que se está acumulando en influencia real sobre las decisiones políticas nacionales, desde donde se podrá cuestionar las relaciones de poder económico en el país.

Y debido a que las grandes decisiones de políticas económicas son tomadas hoy a nivel internacional, se hace imprescindible establecer las alianzas necesarias para la consolidación de un movimiento social internacional que denuncie las injusticias del sistema económico y a la vez promueve cambios concretos hacia la democracia radical.

Para no concluir...

Los que a partir de los años 90, hablaban del “fin de la historia”, querían enterrar las utopías diferentes a la del mercado total. Pero están resurgiendo con fuerza, a través nuevos movimientos sociales y de experiencias alternativas que florecen y empiezan a difundirse en todos los países del mundo. En Honduras, es toda-

38 ARAGON, R., *La situación mundial desde la perspectiva de los pobres*, in Agenda Latinoamericana 2002, p. 25.

39 DIERCKXSENS, W., *En camino hacia el poscapitalismo*, in Agenda Latinoamericana 2002, p. 35.

40 DIERCKXSENS, W., idem.

vía difícil saber hasta donde podrá llegar el movimiento de los comités de desarrollo, instancias de autogestión, patronatos reestructurados y otras estructuras de base. ¿Lograrán contribuir, influyendo en el fortalecimiento de nuevas expresiones políticas, a “*democratizar la democracia*” a escala nacional? Podrán, con sus propuestas y su autoridad ciudadana acumulada, revertir las tendencias de un desarrollo económico excluyente? No hay respuestas todavía, pero lo cierto es que son miles de mujeres y hombres que están empezando nuevamente a soñar juntos.

Bibliografía

- ACHARD, D., GONZALEZ, L.E., *Diagnóstico sobre la representación política en Honduras, ¿Es necesaria una reforma profunda?*, Tegucigalpa, 2002
- Agenda Latinoamericana 2002, y su página internet www.latinoamericana.org/2002/textos
- ARAGON, R., *La situación mundial desde la perspectiva de los pobres*, in Agenda Latinoamericana 2002, p. 25.
- Asociación ATTAC, *Grano de Arena*, publicación semanal, <http://attac.org/indexes/>
- AVRITZER, L., SOUZA (De), B., *Para ampliar el canon democrático*, www.fsmt.org.co/aa/img_upload/52db53d37ec3594c9a13faef9c48a44/canon_boaventura.rtf, p 22, introducción al libro “*Democratizar la Democracia. Los caminos de la democracia participativa*”, Fondo de Cultura Económica, México DC, 2003
- Banco Interamericano de Desarrollo, *Mapeo y caracterización de la sociedad civil en Honduras*, informe final, Tegucigalpa, 2002.
- CASADO, Demetrio, *Acción voluntaria y responsabilidad política*, Documentación Social, Revista de Estudios Sociales y de Sociología Aplicada, Julio-Sept. 1990, N°80, Madrid
- CASTELLANOS, J., PINEDA, R., *Propuestas puntuales para la reforma del sistema político electoral de Honduras*, Tegucigalpa, Marzo 2003
- CELA, Jorge, S.J., “*Descentralización y participación de la sociedad civil*”, en *Para combatir la pobreza la sociedad civil se articula*, Centro de Estudios Sociales Padre Juan Montalvo, S.J., Santo Domingo, 2001
- DIERCKXSENS, W., *En camino hacia el poscapitalismo*, in Agenda Latinoamericana 2002.
- ERIC (Equipo de Reflexión, Investigación y Comunicación), *Desmovilización social y participación ciudadana. Aportes para un debate que urge en el país*, in Envío Honduras, N°1, Febrero-Marzo 2003
- GUERRA L., Rodrigo, *Construir nuevos sujetos, participación política, sociedad civil y Doctrina social de la Iglesia*, Seminario Democracia y Sociedad Civil, Managua, Julio de 2002
- HABERMAS, *Droit et démocratie*, Gallimard, Paris, 1992
- HABERMAS, J., *Raison et Légitimité, Problèmes de légitimation dans le capitalisme avancé*, Editions Payot, Paris, 1978
- INTERFOROS, *Estrategia de Combate a la Pobreza*, Tegucigalpa, Nov. 2000
- MacEWAN, A., *¿Neoliberalismo o democracia?*, Editorial Intermon-Oxfam, Barcelona, 2001
- PNUD, Informe sobre el desarrollo humano, Honduras 2002
- PRADO, S., *Integración regional y desarrollo local*, in Primera Conferencia Centroamericana sobre Descentralización y Desarrollo Local, p. 252.
- ROCHLITZ, R. (coord.), *Habermas: l'usage public de la raison*, Presses Universitaires de France, Paris, 2002.
- SALOMÓN, L., CASTELLANOS, J., CASTILLO, D., *Corrupción y Democracia en Honduras*, Centro de Documentación de Honduras, Tegucigalpa.
- SERRANO, Mario, *La Sociedad Civil. Aportes y desafíos*, Centro de estudios sociales Padre Juan Montalvo, S.J., Santo Domingo, 2002
- SOUZA (De), B., *Globalización y Democracia*, Ponencia en el Foro Social Mundial Temático, Cartagena de Indias, Junio 2003
- TOURAINÉ, A. *Qu'est-ce que la démocratie?*, Fayard, Paris, 1994.