

ÍNDICE

Encuentros

- El Centro Histórico del distrito Central:
la recuperación de la Plaza Central, Tegucigalpa Honduras
Marysabel Zelaya Ochoa ----- 5
- Exclusión social, fronteras
internas y fragmentación urbana en Centroamérica
Propuesta para la discusión
Sonia Baires ----- 35
- Dimensiones de la naturaleza humana
marginadas en el Índice del Desarrollo Humano del PNUD
Jairo Emilio Rojas Meza
Leobardo Jiménez Sánchez ----- 57
- Las raíces sociales de la crisis política en Honduras.
Crónica de la miseria en Intibucá.
Juan Pablo Pérez Sáinz ----- 83

Los estudios de los partidos políticos en América Latina: un estado de la cuestión de los enfoques al interno de los partidos <i>Rotsay Rosales Valladares</i>	113
--	-----

Voces Nuevas

Análisis del sector productivo costarricense a la luz del debate sobre la reforma del estado <i>Felipe Alpizar Rodríguez</i> <i>Carla Rojas Benavides</i>	143
--	-----

Reseñas

Comentario bibliográfico “Cambiando el rumbo del desarrollo” <i>Ana Cecilia Escalante Herrera</i>	173
--	-----

Reseña bibliográfica del libro <i>Se acabó la pura vida</i> <i>Jorge Vargas Cullell</i>	179
--	-----

Resúmenes/Abstracts	183
----------------------------------	-----

Lista de publicaciones de FLACSO-Costa Rica 2009	191
---	-----

Lineamientos para autores	192
--	-----

ENCUENTROS

El Centro Histórico del distrito Central: la recuperación de la Plaza Central, Tegucigalpa Honduras

Marysabel Zelaya Ochoa¹

I. Introducción

En América Latina, desde la segunda mitad del siglo XX, se ha abordado el tema de los centros históricos más allá de los enfoques arquitectónicos y monumentalistas que hasta entonces habían predominado. En ese sentido, se analiza el Centro Histórico en el contexto de la ciudad desde una óptica más integral, teniendo en cuenta la relación de elementos humanos, institucionales y materiales que lo integran y que permite el flujo de relaciones dentro de la ciudad.

Uno de los elementos más importantes de los centros históricos los constituyen los espacios públicos, puntos de encuentro de la población que a su vez son elementos referenciales de la ciudad a partir de los cuales se organizó la vida colectiva y la ciudad misma. Con el correr

1 Máster en Demografía Social. Estudiantes de Doctorado en Ciencias Sociales con Orientación en Gestión del Desarrollo. Universidad Nacional Autónoma de Honduras.
E-mail: marysabelzo@yahoo.com

de los años y las distintas transformaciones que han tenido las ciudades modernas, estos espacios han pasado por procesos de deterioro, llegando en muchas ocasiones a su abandono.

El objetivo general de este artículo está encaminado a presentar la experiencia de recuperación de espacios públicos en Tegucigalpa, específicamente el caso de la Plaza Central y sus alrededores. Este espacio fue ocupado casi 30 años por vendedores de economía informal y después de largos procesos de negociación entre autoridades locales, sociedad civil y vendedores, se logró reubicar a estos últimos, dando paso a la recuperación y remodelación física de este espacio. Actualmente, la gestión municipal ha encaminado sus esfuerzos a la revitalización de la Plaza y sus alrededores mediante actividades culturales que le den vida y que permitan recuperar el significado tradicional que siempre ha tenido.

Este artículo surge en el contexto de la tesis doctoral: “Violencia e Inseguridad en los Espacios Públicos Urbanos en el Distrito Central de Tegucigalpa, Honduras”; proceso que se desarrolla en el programa de investigación entre la Universidad Nacional Autónoma de Honduras y el National Centre of Competence in Research (NCCR) North-South, JACS-CCA. Iniciativa que para Centroamérica, México y El Caribe ha centrado el interés en la discusión sobre el tema sobre Formas de Vida y Territorio en un mundo globalizado: formas de vida, fronteras, exclusión social, fronteras internas, segregación, fragmentación e inseguridad.

II. Sobre el concepto de Centro Histórico

El concepto simbólico de centro es propio de la urbanística y está directamente relacionado con el rápido proceso de crecimiento urbano que se desarrolla desde el siglo pasado en el proceso de industrialización, etapa en la cual los nuevos espacios y actividades se generaban en las periferias de los poblados, contraponiéndose, formal y socialmente, al otro espacio, el centro, que había sido hasta poco tiempo atrás toda la ciudad (Caraballo, 2004: 106).

Comúnmente, se ha llamado Centro Histórico a los asentamientos urbanos, grandes y pequeños, que se formaron antes de la expansión

urbana que implicó la etapa de surgimiento y consolidación de la ciudad capitalista. En su definición se han tenido en cuenta dos elementos; por una parte, en el sentido urbano su ubicación espacial, y por otra, en el sentido histórico su temporalidad.

La calificación de un espacio como Centro Histórico surge con el desarrollo de las teorías urbanas de zonificación propuestas por la modernidad en medio de grandes conflictos teóricos. El calificativo de histórico se consolidó en un momento cuando la imagen urbana construida fue convertida en símbolo de las identidades colectivas, al asumirse el patrimonio edificado como icono y representación del espíritu de una nación o una comunidad (Caraballo, 2004: 107).

Definir el centro no es algo gratuito; fijar sus límites es no pocas veces un acto jurídico. Por lo general, los límites de un Centro Histórico son producto de un decreto. Pero también lo son las herramientas de planificación territorial las leyes y programas de desarrollo urbano. Se trata de una acción estratégica que implica explicitar los objetivos que se persiguen para este espacio específico (Coulomb, 2006:5).

El concepto de Centro Histórico se ha venido delineando y continúa evolucionando con el paso del tiempo.

En el caso de América Latina, el nombre específico de Centro Histórico fue reconocido y definido hasta la segunda mitad del siglo XX en el Coloquio de Quito, Ecuador, en 1977, donde la UNESCO definió como centros históricos (...) *todos aquellos asentamientos humanos vivos, fuertemente condicionados por una estructura física del pasado reconocibles como representativos de la evolución de un pueblo*; son núcleos de concentración patrimonial por excelencia. En ellos se congregan no solo los espacios y edificios de valor especial, sino los hechos de la historia y de la cotidianidad que les dan un carácter singular.

La Carta de Veracruz (1992) entiende por Centro Histórico un conjunto urbano de carácter irreplicable en el que van marcando su huella los distintos momentos de la vida de un pueblo, formando la base en que se asientan sus señas de identidad y su memoria social. El valor irrenunciable de estas señas, lo convierten en un bien patrimonial, su pérdida significa la ruptura del anclaje de la sociedad con sus orígenes, hipotecando su porvenir.

Un Centro Histórico es la manifestación de la historia más antigua de una sociedad, que queda plasmada en su trama urbana, formada por sus edificios, tradiciones y costumbres. (Posse, 2004).

Desde el punto de vista patrimonial, hay que entender el Centro Histórico como una relación compleja y particular donde los sujetos patrimoniales definen el ámbito específico de conflictividad (la heredad) y el mecanismo de transferencia generacional (sostenibilidad). El traspaso social del testimonio (patrimonio) se desarrolla en el marco de un conflicto que debe incrementar valor en el proceso de trasmisión (Carrión, 2000:12).

Para los especialistas de la arquitectura y el urbanismo latinoamericanos, el concepto de Centro Histórico ha evolucionado en las últimas décadas de este siglo. De la visión monumentalista, se pasó a la visión de conjunto, que busca explicar los procesos bajo un sentido de funcionalidad. En ese contexto el Centro Histórico vacío, concebido como espacio museo, es sustituido por el concepto de multiplicidad funcional, con la incorporación de vivienda como activador de la dinámica, por lo que hoy, más allá de hablar de Centro Histórico, se habla de espacios de valor histórico dentro de la ciudad. (Caraballo, 2004:108).

De manera general, el Centro Histórico es el espacio de la ciudad donde la población ha asentado la mayor parte de su pasado y presente cultural, político, social y económico.

III. Enfoques de intervención en los Centros Históricos

No es ninguna novedad afirmar que la dimensión espacial del patrimonio en la ciudad se ha centrado principalmente en el discurso sobre los centros históricos, algo que se ha venido consolidando desde la elaboración de la Carta de Atenas de 1931.

La recuperación de los centros antiguos de las ciudades latinoamericanas como política de desarrollo urbano, es un fenómeno reciente, quizá de las dos últimas décadas del siglo; reconocer el valor patrimonial de los espacios urbanos antiguos y proponer alternativas para su aprovechamiento integral es hoy uno de los paradigmas de la planificación y de la gestión de casi todas las ciudades de América Latina.

El interés que despierta el estudio e intervención en los centros históricos ha permitido desarrollar diversos enfoques en relación con el tema. En ese sentido, Fernando Carrión (2005) identifica tres momentos:

a. El primero fue desarrollado alrededor de la década del treinta, parte de la búsqueda de la integralidad incorporado a la visión monumentalista, lo que la Carta de Atenas (1931) llamó las amenazas de los agentes externos que, en realidad, eran los factores considerados degradantes del patrimonio: el clima (humedad y calor), los eventos naturales (terremotos, erupciones volcánicas), los materiales (tecnologías, pisos etc.). Su preocupación se centra en la protección del patrimonio, sobre la base de acciones puntuales y de ámbito urbano. De esta manera, se pasa de una concepción monumentalista aislada, a otra donde una parte de lo urbano es vista como monumento.

b. Desde este enfoque se desarrolla el concepto de integralidad a partir de ciertas variables sociales que definen el entorno histórico del monumento (Normas de Montevideo). Con esta concepción de lo integral, se desarrollan los temas, teniendo como base los países de la temprana urbanización, gracias a la acción de ciertas élites ligadas a la arquitectura, la historia y la cultura.

c. El segundo momento se le ubica hasta la década de los setenta, cuando las ciudades de la región tienen un gran dinamismo, gracias a la migración de la población del campo a la ciudad y de su localización en dos bolsones urbanos: la periferia por expansión urbana y la centralidad por renovación social del patrimonio. En este caso se urbaniza el concepto de Centro Histórico como conjunto monumental, lo cual lleva a considerar aspectos físicos en conjunto con los sociales, donde la planificación urbana es un componente importante.

d. El tercer momento transcurre actualmente cuando la globalización y el cambio en el comportamiento demográfico

contraponen el tema de la centralidad histórica a la urbana y cómo estas se integran a las redes y flujos mundiales. Los temas que se privilegian son: la internacionalización, la seguridad y el gobierno de los centros históricos, entre otros. Se presenta la entrada de los temas urbanos turísticos, de vivienda y comercio callejero, explicado en el contexto descrito.

La intervención en los centros históricos ha ido evolucionando en las últimas cinco décadas. Los enfoques utilizados han pasado por diferentes etapas, generalmente motivados tanto por el cambio en la concepción teórica, como por la continua transformación que implica el desarrollo de las ciudades.

En la actualidad, muchos países latinoamericanos están enfocados en el concepto de centros históricos vivos, los cuales tienen en cuenta la población que reside en estas áreas. La propuesta se centra en la posibilidad de adaptar políticas que propicien modelos de intervención que mantengan la población residente y que atraigan nuevos ocupantes, proponiendo soluciones habitacionales financieramente viables para la capacidad económica de la población objetivo, con densidades adecuadas y en equilibrio con el resto de los usos que demanda la ciudad, pues la recuperación de estas áreas para la función habitacional es condición indispensable para que los centros se mantengan vivos.

IV. El proceso de gentrificación de los Centros Históricos

En la actualidad, muchos de los centros históricos están atravesando por un proceso llamado gentrificación. Este se inicia con la inversión en renovación física de barrios cercanos a los centros históricos urbanos. Esta renovación da lugar a una revaloración sobre la renta del suelo en estos vecindarios, lo que provoca por una parte que determinados sectores de la población, especialmente las clases altas, trasladen allí su residencia, atraídos por su centralidad y por otra el desplazamiento de habitantes de menores ingresos que no pueden asumir el alza de la renta y los servicios.

“La diversidad, -de habitantes, de edificios nuevos y viejos, de usos-, que como estudiara Jane Jacobs era una de las principales razones de la vitalidad de los ciudades, con el proceso de gentrificación está siendo erradicada de los centros históricos para convertirlos en guetos dorados, para residentes ricos y turistas globales. Los habitantes tradicionales creadores y responsables de la riqueza vibrante de estos espacios -grupos populares, jóvenes, estudiantes, artistas y migrantes-, son expulsados de sus barrios por la fuerza violenta de la razón del mercado inmobiliario, apoyada generalmente por las políticas públicas de la conservación patrimonial y un cuestionable dinamismo económico, produciendo un desafortunado trueque de vida urbana y creatividad social a cambio de beneficio inmobiliario y turístico y seguridad” (Pérez de Lama, 1999: 21).

La gentrificación es, en algunos casos, interpretada como una forma de política urbana neoliberal, marcada por un desplazamiento excluyente. Como señala Herzer, el proceso de gentrificación se vincula a “cómo las ciudades experimentan transformaciones económicas y a la ejecución de ciertas políticas”, impulsadas por la renovada posición de las urbes en la economía global. Es por esto que no es de extrañar que “las mismas fuerzas que desataron los nuevos paisajes gentrificados de la ciudad central son las que también han transformado los suburbios” (Herzer, 2008:33) Ya en 1997, Castells, identificaba como uno de los elementos del espacio fluido del capitalismo global, la construcción de enclaves exclusivos y protegidos paramilitarmente para el atrincheramiento de las élites hegemónicas (Castell, 1997: 479-481).

En el caso de América Latina, Neil Smith se pregunta hasta qué punto las ciudades latinoamericanas no están entrando ya en una estrategia urbana global, la de la “gentrificación generalizada”, encubierta detrás del eufemismo de la “regeneración urbana” de las áreas de más antigua urbanización; como estrategia global que consagra la victoria de las visiones neoliberales de la ciudad (Smith, 2003:59-69). En ese sentido, René Coulomb considera que el proyecto

de “regeneración urbana” de las áreas de más antigua urbanización implica el diseño de un proyecto alternativo para la ciudad en su conjunto, el cual pasa necesariamente por la creación de formas alternativas de hacer ciudad. Sin embargo, poco se ha reflexionado todavía sobre el hecho de que la voluntad enunciada, por parte de un nuevo urbanismo crítico de la urbanización periférica, de regresar hacia la ciudad existente, implica un cambio importante en las formas actuales de producción del espacio habitable. Es tal vez por ello que en la mayoría de las ciudades latinoamericanas, el “regreso al centro” tenga dificultad en ir más allá de los textos programáticos de la política urbana y habitacional, o del éxito de algunos proyectos ampliamente mediatizados, sin impacto significativo (Coulomb, 2006: 2-3).

La gentrificación forma parte del proceso mismo de globalización. Construir una ciudad global implica atraer capitales y turistas que puedan pagar los servicios que se establecen en estos barrios renovados, por lo que las clases populares que le dieron vida y significado cultural al barrio constituyen un obstáculo que debe ser desalojado o desplazado.

V. Centros Históricos en América Latina

Las principales ciudades de Latinoamérica, fundadas a comienzos de la época colonial, se trazaron sobre las bases políticas, jurídicas, teológicas y económicas establecidas en las Leyes de Indias, las cuales consideraban dentro de su legislación la ubicación de la Plaza y los principales edificios que representaban los poderes coloniales en un lugar privilegiado que, a lo largo del tiempo, se conoció como el centro de la ciudad. Con el tiempo, el perímetro de la Plaza fue transformándose en función de los cambios políticos, sociales y económicos que sufrieron las sociedades latinoamericanas.

Dentro del trazo urbano, las Leyes de Indias consideraron las necesidades derivadas del futuro crecimiento de las ciudades.

El plano de la ciudad con sus Plazas, calles, solares se trazara mediante mediciones con regla y cordel empezando por la Plaza

principal donde deban converger las calles que conducen a las puertas y caminos principales y dejando espacios libres suficientes de manera que si la ciudad crece pueda ampliarse de forma simétrica (Leyes de Indias, 1542).

En el período de consolidación de los distintos virreinos, los cabildos, como primer institución local, las residencias de los españoles más prominentes y luego de los criollos, el mercado, los bancos y toda otra suerte de actividades, se sucedieron en la ocupación de ese espacio: el centro, cuya importancia simbólica y económica, pero, por sobre todo, estratégica, superó las barreras del tiempo y perdura hasta nuestros días.

Los centros históricos de América Latina, específicamente en el período colonial y la temprana república, concentraban la centralidad administrativa; allí vivían y se cruzaban en sus vidas diarias peninsulares e indígenas; negros y mestizos; el comercio y la vivienda; el cementerio y los huertos. Para principios del siglo XX, la vivienda se desplazó a las afueras, asumiendo, al igual que los Parques y el cementerio, los modelos estéticos importados, básicamente, de Francia o Inglaterra. El centro quedaba para las autoridades civiles y religiosas, las manufacturas, el comercio y los hospitales (Caraballo, 2000:109).

Generalmente, se piensa que los centros históricos están directamente asociados a la fundación de la ciudad; sin embargo, estos se han ido configurando a lo largo de la historia, por ejemplo, hay centros históricos que se inician en el período Prehispánico, como la ciudad de Cuzco, en el período colonial como Popayán, en el período republicano como Santiago de Chile, o en el período moderno, como la ciudad de Brasilia.

Hasta hace 50 años, la ciudad y Centro Histórico eran prácticamente lo mismo. En el caso de América Latina, el concepto se ha definido recientemente.

Los cascos antiguos de muchas ciudades experimentan actualmente procesos conflictivos una gran parte de ellos, pues, a pesar de su riqueza patrimonial, son lugares donde se localizan edificios en ruinas y una población con profundos problemas sociales.

Por otro lado, en aquellos centros históricos que han o están atravesando un proceso de restauración y recuperación, se evidencia la gentrificación, un proceso en el cual determinados sectores de las clases altas trasladan allí su residencia, atraídos por la centralidad del Centro Histórico.

En el Taller Internacional de Renovación de Centros Históricos en América Latina, realizado en Colombia, se concluyó que los centros históricos de las grandes ciudades en Latinoamérica están inmersos dentro de una problemática muy compleja, y de acuerdo con su situación, pueden agruparse así:

- a. En algunos casos estos tienen una buena o relativamente buena estructura física, renovada o acondicionada funcionalmente dentro de la ciudad a la que pertenecen, especialmente gracias a una ola de renovación iniciada en el marco de la celebración de los 500 años del descubrimiento de América en 1992. Por ejemplo, Cartagena de Indias en Colombia, Quito en Ecuador, San Juan en Puerto Rico y Santo Domingo en República Dominicana.
- b. En muchos casos, los centros históricos se encuentran en un proceso continuo de degradación y renovación o también ambos procesos se presentan simultáneamente a diferentes velocidades y con mayor o menor grado de intensidad. Por ejemplo, La Habana en Cuba, Recife y Salvador de Bahía en Brasil, Bogotá en Colombia, Lima en Perú.
- c. En otras ciudades, partes considerables o grandes áreas del Centro Histórico se encuentran en un estado de deterioro extremo, fuertemente degradadas y presentan al mismo tiempo una muy alta segregación funcional y social. Por ejemplo, Barranquilla en Colombia y Guayaquil en Ecuador.

VI. El Centro Histórico como espacio público y la inseguridad ciudadana

En los últimos años, las ciudades latinoamericanas sufren procesos de transformación urbana que afectan sus centros históricos y espacios públicos. Gran parte de estos cambios obedece al proceso de globalización económica que ha provocado transformaciones urbanas en la mayoría de las ciudades.

Uno de los cambios que sufren las ciudades se evidencia en el deterioro, abandono, aumento de la violencia e inseguridad en los espacios públicos. Esta situación conlleva una modificación en el uso de los espacios y en la interacción que la ciudadanía tradicionalmente ha tenido hacia ellos.

Según Carrión (2005), el Centro Histórico, como espacio público, es el lugar donde la sociedad se visibiliza y se representa, es el ámbito de la polis, porque es el lugar de la ciudad de mayor disputa, tanto del poder simbólico del que es portador como de las políticas de modernización del Estado, entre lo público y lo privado. No existe otro lugar de la ciudad tan disputado, porque los sujetos patrimoniales se confrontan y se enfrentan construyendo ciudadanía. El espacio público no puede cumplir una función marginal o residual, es necesario que vuelva a tener la función que siempre tuvo para que sea el espacio estratégico que le dé integración a la sociedad y estructura a la ciudad. Y como el Centro Histórico es el lugar que más cambia en la ciudad, así como el espacio público por excelencia –no por sus partes sino por el todo–, su función debe ser la de convertirse en una plataforma de innovación que le dé un nuevo sentido a la ciudad (Carrión, 2005: 9).

Dentro del Centro Histórico y de sus espacios públicos no puede pasar inadvertido el tema de la seguridad, sobre todo porque muchos actos delictivos encuentran terreno fértil en los espacios públicos de los centros históricos, en razón del estado de abandono que presenta, lo que constituye un terreno fértil para la violencia social.

En ese sentido, Carrión considera que la violencia en los centros históricos produce efectos en al menos los siguientes órdenes:

- a. En la calidad de vida de la población, no solo por los homicidios y robos que ese producen, sino, también, por las angustias y temores generados. El sentido de comunidad se viene abajo y se erosiona la cualidad de la ciudadanía.
- b. En la generación de *externalidades* negativas que conducen al incremento de los costos del conjunto de las actividades que se realizan en la zona, o en su defecto, a reducir actividades como el turismo.
- c. En la percepción e imagen de una zona altamente violenta, que se ha ido construyendo a la par del deterioro que sufre al propio centro y de la condición popular que lo sustenta.
- d. En la reducción del tiempo y del espacio. A ciertas horas y en cierto momento, es imposible transitar por los centros históricos.

La percepción sobre la inseguridad y el abandono de los espacios públicos funciona como un proceso acumulativo. Si se pierden los espacios de interacción social, de determinación recíproca de los habitantes de una ciudad, los lugares donde se construye la identidad colectiva también aumenta la inseguridad (Segovia y Oviedo, 2002, en *Espacio Público y Participación Ciudadana*).

Las representaciones sobre la inseguridad y la violencia se han convertido en un operador simbólico que modifica el uso de la ciudad y de sus espacios públicos. El peligro real o imaginario estereotipa los espacios públicos de los centros históricos y hace que aumente la percepción de inseguridad ciudadana, a tal grado que llegan a abandonarse, lo que limita el encuentro entre los ciudadanos y la pérdida de solidaridad, interés y el respeto hacia los otros.

VI. El Centro Histórico de la capital hondureña

6.1 Breve historia de Tegucigalpa

Las referencias históricas sobre la ciudad de Tegucigalpa datan del 29 de septiembre 1578, fecha en la que se le dio el nombre de Real de Minas de San Miguel de Tegucigalpa, dada la costumbre que tenían los españoles de señalar lugares con el nombre del santo día en que se descubrían o fundaban; la fundación de Tegucigalpa está relacionada con el descubrimiento de minas en este lugar.

Para el año de 1762 se le da el Real Título de Villa de San Miguel y Heredia y es en 1821 que se le concede el título de ciudad. Tegucigalpa fue en el siglo XVIII la ciudad de Centroamérica que contó con el mayor número de casas de dos plantas, como resultado de la pequeñez de los lotes (la mayoría parcelas de 15x25 varas), cedidos por el cabildo a los particulares, lo que dio como resultado que Tegucigalpa antes que cualquier otra ciudad centroamericana, tuviera un hacinamiento de casas dentro de un centro urbano limitadísimo (Martínez C., 1982:55).

El 30 de octubre de 1880, en el gobierno del doctor Marco Aurelio Soto, se declaró Tegucigalpa capital de la República; durante esta administración se comenzó a embellecer la ciudad, al construir la Plaza Morazán, Plaza Las Mercedes, Plaza San Francisco y Parque La Libertad, erigiendo en ellas estatuas de nuestros próceres como medio eficaz para fomentar el patriotismo. Soto inicia la reforma liberal en Honduras, posibilitando la entrada de capital extranjero, dirigido a rubros como la minería y el cultivo del banano.

Figura 1.
Plano Topográfico de Tegucigalpa
y Comayagüela, 1889



Fuente: Antonio R. Vallejo, 1893, Primer Anuario Estadístico 1889.

Con el restablecimiento de la extracción minera en este período, Tegucigalpa cobró importancia como centro administrativo y asiento de las élites extranjeras y nacionales, que se apropiaban de la plusvalía resultante de la actividad minera. La presencia de la clase hegemónica en Tegucigalpa dio lugar al incremento de la producción artesanal en la rama de la herrería, zapatería, sastrería, albañilería, carpintería, panadería, entre otras; así como en el transporte, empleados de telégrafo, correos, hospitales demandando, además, los grupos de poder, algunos servicios de empleados domésticos, contadores, abogados, etc., que surgen al ampliarse las actividades económicas.

Es hasta el año de 1950 cuando la ciudad sufre grandes modificaciones, pierde su componente minero y la dinámica de ciudad se ve afectada por el proceso de integración centroamericana y los procesos de modernización económica y del aparato estatal, impulsados con el proceso de sustitución de importaciones. Se estima que la ciudad contaba con 72 000 habitantes en un área urbanizada de aproximadamente de 1 120 ha y una estructura habitacional organizada en veinte barrios (Caballero, 2007:85).

Hacia 1970 la ciudad había sufrido grandes transformaciones, principalmente en la expansión territorial (3 856 ha) y crecimiento poblacional (270 645 hab.), dando paso a la acentuación de grandes desigualdades sociales.

6.2 El Centro Histórico del distrito Central

El Centro Histórico del distrito Central fue declarado como monumento nacional por medio del acuerdo N.º 527, emitido por la Presidencia de la República, por medio del Instituto Hondureño de Cultura y Turismo, el 20 de diciembre en el año de 1994.

El Centro Histórico constituye un sector específico del distrito Central, comprendido por parte de las ciudades gemelas de Tegucigalpa y Comayagüela.

Según la Gerencia del Centro Histórico, el área de Tegucigalpa que se ubica dentro del Centro Histórico tiene una extensión de 1,0 km², posee 1 743 lotes de los cuales un 43 por ciento son comerciales, 38 por ciento residencial, 10 por ciento de uso mixto, 6 por ciento institucionales y 3 por ciento baldíos o abandonados. En el caso de Comayagüela, el Centro Histórico tiene una extensión de 0,6 km²; posee 981 lotes, los cuales se encuentran divididos en residencial, mixtos, institucionales y baldíos, siendo en su gran mayoría de uso comercial.

Figura 2.
Imagen Satelital del Centro Histórico
del Distrito Central, 1994



Fuente: Google Earth, agosto, 1994.

Lily Caballero (2003) considera que el paisaje del Centro Histórico del distrito Central ha pasado por tres grandes etapas:

- a. La primera, con edificaciones propias del estilo colonial, la casa-patio, casa de adobe o bahareque y tejas de barro, paisaje que se mantuvo por casi dos siglos.
- b. La segunda, que se caracterizó por la construcción de edificios públicos con influencia arquitectónica francesa e italiana del siglo XVIII y XIX.

c. La tercera gran transformación se da entre los años cuarenta y setenta del siglo XX, con la influencia de la modernización capitalista de la ciudad; se hace la primera pavimentación de ciudad, se amplía la red de acueductos y de energía eléctrica y se demuelen edificaciones (que para ese entonces ya constituían patrimonio histórico cultural) para habilitar estacionamientos de vehículos y edificaciones con nuevos materiales y tecnologías constructivas que modifican drásticamente y dramáticamente la fisonomía de la ciudad.

Al igual que otras ciudades en América Latina, la capital hondureña experimentó en la década de los cincuenta un fuerte crecimiento poblacional. Datos censales registran que para 1950, el 43 por ciento de la población urbana del país se ubicaba en la ciudad capital, lo que ocasionó simultáneamente el crecimiento espacial de la ciudad.

Hacia 1969, Tegucigalpa experimenta un crecimiento desordenado al carecer de un plan maestro que racionalice y ordene el desarrollo poblacional y de las construcciones de la ciudad. Para la década de los setentas, se registra una fuerte actividad de construcción, lo que puede estar relacionado con el proceso de expansión comercial. Esta expansión tiene sus antecedentes en la paupérrima situación en que se hundió el campesinado hondureño luego del fracaso del Mercado Común Centroamericano, la injusta distribución de la tierra, la corrupción administrativa descarada y la emigración de la zona fronteriza, provocada por la guerra entre Honduras y El Salvador (Caballero, 1984:70).

En 1970, se realizó un intento de planificación urbana en la ciudad, mediante el Plan de Desarrollo Urbano: Metroplan, a pesar de ello, la ciudad siguió creciendo de manera desordenada. Es en esta década cuando el Centro Histórico comienza a declinar. Una de las manifestaciones se da cuando muchos de sus residentes se desplazan hacia otros sectores de la capital; además, se inicia la construcción de algunos centros comerciales en la periferia, por lo que las actividades comerciales comienzan a desplazarse hacia otros sectores de la ciudad.

Metroplan consideró en sus propuestas la construcción de un centro cívico que concentrara las instituciones representantes de los poderes del Estado, de igual manera la *peatonización* de las calles adyacentes a la Plaza Central, que en un inicio permitió a los usuarios y residentes del Centro Histórico desplazarse cómodamente por esta calle peatonal; sin embargo, con el tiempo esta fue invadida por vendedores informales, que expandieron sus ventas a las calles adyacentes y plazas cercanas, generando numerosos problemas sociales, como el robo, la inseguridad, la violencia, mendicidad y la prostitución entre otros. Además, se observaba la falta de alumbrado en las plazas, calles y paradas de autobuses, la congestión de tránsito, la deficiente recolección de basura y el deterioro de los edificios históricos y de los espacios públicos, lo que contribuyó a la disminución de la calidad de vida de los habitantes y usuarios del Centro Histórico.

En este contexto se inician, desde la década de los setenta, algunas iniciativas que van desde la creación de una legislación de protección al patrimonio hasta la intervención física del paisaje arquitectónico y cultural. Entre las medidas más importantes, figuran las siguientes:

Cuadro 1.
Medidas que se han tomado para la
conservación del Centro Histórico
del Distrito Central

<i>Año</i>	<i>Acciones</i>
1975	<ul style="list-style-type: none"> a. Por solicitud del Instituto Hondureño de Antropología e Historia (IHAH), la UNESCO realizó el registro de 57 edificios entre monumentos históricos y casas. b. Ratificación del Acuerdo Municipal N.º 738 que ratifica la vigencia del registro del Instituto Hondureño de Antropología e Historia.
1984	<ul style="list-style-type: none"> c. Se revisó y aprobó mediante el Decreto de 1984 la Ley de Protección del Patrimonio Cultural de la Nación.
1991	<ul style="list-style-type: none"> d. El Instituto de Antropología e Historia impulsa una campaña jurídica para la denominación del patrimonio histórico-cultural del país; Tegucigalpa junto a otras ciudades adquiere esta categoría, con la que el IHAH se convierte en salvaguardia del patrimonio histórico y decide en los procesos de intervención física, se elabora un reglamento para regular la intervención de estos sitios, instrumento mediante el cual se rigen todos los centros históricos con categoría patrimonial.
1994	<ul style="list-style-type: none"> e. El Convenio de asistencia firmado entre la Alcaldía del Distrito Central y el IHAH el 30 de abril de 1994 permitió la creación de la Sección de Monumentos Históricos. f. Se crea la zona de protección del Centro Histórico mediante la publicación de una Ordenanza Municipal. g. Se aprobó el Acuerdo Presidencial N.º 527, que declara Monumento Nacional al Centro Histórico de Tegucigalpa y Comayagüela, señalando los límites de este.
1997	<ul style="list-style-type: none"> h. Se realiza una nueva propuesta por parte del IHAH para actualizar el registro de los edificios del Centro Histórico, aumentando el número a 225; se elabora un video promocional, realizado por el Departamento de Desarrollo Urbano de la Alcaldía Municipal del Distrito Central.
1998	<ul style="list-style-type: none"> i. El alcalde César Castellanos, como parte del programa de gobierno, presenta propuestas de inversión económica y acciones sociales para el Centro Histórico. j. Asociaciones civiles como la Fundación del Hombre Hondureño, bancos y el mismo IHAH impulsan acciones de restauración. Se restauran edificios del siglo XVIII y XIX: Villa Roy, la antigua Casa Presidencial, la Tipografía Nacional, la antigua Corte Suprema de Justicia de Honduras, rescate del Parque La Leona y mirador más antiguo de la ciudad, asentado en uno de los barrios residenciales de la colonia y el primer parque de Comayagüela, parque La Libertad.

<i>Año</i>	<i>Acciones</i>
2002	<p>k. Durante la Administración del alcalde Miguel Rodrigo Pastor se preparó un Plan Maestro para la restauración y preservación del Centro Histórico, considerando dentro de este un intenso programa cultural y la creación de la Oficina del Centro Histórico.</p> <p>l. El Programa Regional APPI TIPP, UNOPS, PNUD y el Gobierno de Italia impulsan el Proyecto Especial de Lucha contra la Pobreza Urbana en Tegucigalpa, enfocado en la recuperación física de sitios públicos (parques y callejones), una consulta ciudadana sobre los usos del Centro Histórico y un programa de atención a la niñez y juventud de hijos de vendedores ambulantes del Centro Histórico.</p>
2003	<p>m. Se definen las acciones específicas sobre el Centro Histórico del proyecto APPI TIPP; esta etapa se nutre con las orientaciones de una misión técnica, integrada por expertos de Italia, Cuba, Oficina de Asesoría Cultural de la AMDC, el Instituto de Antropología e Historia y el PLATS-UNAH.</p> <p>n. Se incorpora a la ciudad de Tegucigalpa en el Grupo de Trabajo Centros Vivos junto a las ciudades de La Habana, México, Santiago de Chile, Barcelona, Montevideo y San Salvador.</p>
2004	<p>o. Revitalización de la Plaza El Calvario, Teatro Nacional Manuel Bonilla y Parque Herrera.</p>
2007	<p>p. Recuperación de la Plaza Central y calle peatonal y reubicación de vendedores ambulantes.</p>
2008	<p>q. Rehabilitación y remodelación de la calle peatonal rebautizada con el nombre de Paseo Liquidámbar esta; se ha proyectado extenderlo hasta el Teatro Manuel Bonilla. La remodelación ha consistido en iluminación mediante la instalación de faroles, construcción de banquetas, remoción e instalación de nuevas losetas para el piso, entre otros, el proyecto ha sido apoyado por el BID con fondos de reducción a la pobreza urbana. Este ha sido uno de los logros más positivos en relación con la recuperación de espacios públicos.</p> <p>r. Implementación del programa de Policía Municipal que funciona a partir de actual gobierno Municipal, pero este no está institucionalizado de manera permanente y su duración dependerá de la voluntad política de los gobernantes municipales.</p> <p>s. Presentación ante el Congreso Nacional de la Ley de Administración y Protección del Centro Histórico.</p> <p>t. Programa de rehabilitación y animación de espacios públicos</p> <p>u. Programa de placas del premio Liquidámbar en reconocimiento a personalidades nacionales e internacionales</p> <p>v. Creación del reglamento de manejo del Centro Histórico del distrito Central y la inclusión en el Plan de Arbitrios</p> <p>w. Se ha levantado un estudio sobre uso del suelo del Centro Histórico.</p> <p>x. Nomenclatura de calles y avenidas del Centro Histórico mediante lozas de cerámica que además de dar a conocer el nombre de la vía narra una breve reseña histórica de esta.</p> <p>y. Instalación de 84 basureros.</p>

Fuente: Elaboración propia, con base en presentaciones sobre el Centro Histórico del distrito Central, realizada por Juan Manuel Posse y PLATS- UNAH, y entrevista con Gerente del Centro Histórico.

Todas las medidas anteriores muestran avances significativos que van desde el reconocimiento jurídico y el valor histórico cultural del Centro Histórico del Distrito Central, hasta la implementación de proyectos encaminados a revitalizar algunos de sus espacios públicos.

Un hecho de vital importancia fue la creación de la Gerencia del Centro Histórico como parte de la estructura organizativa de la Alcaldía Municipal; esta surge ante la necesidad de coordinar todos los asuntos relacionados con la recuperación, intervención y revitalización del patrimonio de la capital de la República.

6.3 Los espacios públicos del Centro Histórico del distrito Central

La capital de Honduras ha presentado un uso desordenado de la ciudad que se evidencia a través de la congestión de tráfico, ventas ambulantes, abandono y deterioro de edificios históricos, amenazas ambientales, sobre todo después del huracán *Mitch*, mal uso del espacio público y creciente violencia e inseguridad.

El espacio público constituye el punto de encuentro por excelencia dentro del contexto de la ciudad; es el lugar que permite el desarrollo de identidad y de expresión cultural de los pueblos.

En el caso del Centro Histórico del distrito Central, los espacios públicos han sido las plazas, parques, calles y avenidas; espacios que han ido cambiando a través del tiempo sobre todo en lo relacionado con el aumento de la violencia e inseguridad.

Estos espacios públicos, que otrora eran recorridos por la ciudadanía con suma tranquilidad, hoy se hace con un sentimiento de zozobra e intranquilidad, temiendo ser víctima de un hecho delictivo. La ciudad ha experimentado un fuerte crecimiento poblacional a partir de 1950, por lo que los espacios públicos han llegado a ser insuficientes en relación con la demanda poblacional; unido a ello, los pocos que existen generalmente son de mala calidad producto, en alguna medida, del abandono de que han sido objeto por parte de las autoridades competentes.

La mayor parte de las plazas y parques de la capital se ubican en el Centro Histórico y aunque la ciudad creció, ello no implicó la

construcción de nuevos plazas y parques adecuados para el descanso, el esparcimiento y ocio. Este hecho, unido al aumento de la violencia e inseguridad en los espacios públicos urbanos, ha contribuido a que los centros comerciales y *malls* estén ejerciendo funciones que tradicionalmente se desarrollaban en los espacios públicos.

Figura 3.
Plazas y parques del Centro Histórico del distrito Central



Fuente: Elaboración propia, con base en imágenes de Google Earth.
1. Plaza Central, 2. Parque Valle, 3. Parque Finlay, 4. Parque Herrera, 5. Parque La Leona, 6. Parque El Soldado, 7. Parque La Libertad, 8. Parque La Concordia, 9. Parque El Obelisco, 10. Plaza Los Dolores, 11. Plaza La Merced.

Los últimos gobiernos municipales han orientado sus intervenciones en el Centro Histórico del distrito Central según el enfoque de centros vivos, los que, además de tener en cuenta la recuperación de estos espacios, tienen en cuenta la recuperación del valor económico y de participación ciudadana del Centro Histórico.

6.4 La Plaza Central del distrito Central

Uno de los espacios públicos por excelencia dentro del Centro Histórico del distrito Central es la Plaza Central, que se fundó casi inmediatamente con la ciudad de Tegucigalpa.

Inmediatamente después de haber asentado los españoles junto al pueblo de indios que encontraron en la falda de Zapusuca, comenzaron a levantar viviendas y ya con el rango de Alcaldía Mayor, procediendo a trazar la nueva población conforme a la Las Leyes de Indias y a la topografía del lugar, señalando sitio para la Plaza, iglesia y cabildo. El jardín Morazán tiene desde entonces la categoría de Plaza Mayor (Jerez A. Rafael, 1981:140).

Con el andar del tiempo, la Plaza Mayor de Tegucigalpa se convirtió en un primoroso jardín de la capital de la República, llamado por unos Parque Central y por otros Plaza Morazán. Durante los años treinta, en las calles y avenida adyacentes al Parque diariamente los alumnos del Instituto Normal Central de Varones, ahora Instituto Central Vicente Cáceres, se daban cita para recibir allí sus lecciones de Educación Física y las correspondientes a la instrucción militar (Jerez A. Rafael, 1981: 141).

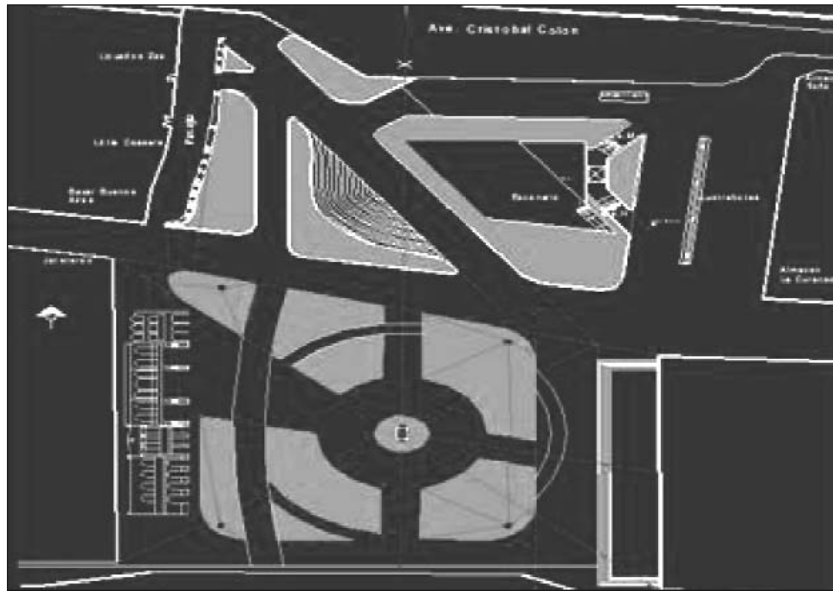
La Plaza Central ha sido desde antaño un punto de referencia dentro de la ciudad, la población lo ha utilizado como espacio de recreación y ocio, punto de culminación de huelgas, manifestaciones, concentraciones políticas, marchas de obreros y grupos de profesionales organizados. Esta práctica se ha ido perdiendo en parte porque las instalaciones físicas de los Poderes Ejecutivo y Judicial,

que anteriormente se hallaban en las cercanías de este parque, fueron reubicadas en otros sectores de la ciudad; además, hacia finales de los noventa, la Plaza Central había caído en un deterioro físico y social promovido en parte por la ubicación de vendedores ambulantes en estos espacios, lo que generaba dificultad para transitar, contaminación de todo tipo y mucha inseguridad ciudadana, puesto que los delincuentes aprovechaban el desorden del comercio informal para cometer sus delitos. Esta situación provocó que gran parte de la población capitalina se alejara del centro de la ciudad y trasladara las actividades que antes realizaba en este espacio a los distintos centros comerciales, ubicados en diferentes puntos de la capital.

Durante el gobierno municipal del Lic. Miguel Rodrigo Pastor, la Alcaldía Municipal recurrió a un financiamiento externo, por medio de un préstamo del Banco Interamericano de Desarrollo Mundial (BID); los fondos estaban destinados a la reducción de la pobreza urbana y gran parte de ellos se invirtieron en la restauración de la Biblioteca y el Archivo y el Teatro Nacional, la remodelación de las gradas del barrio La Hoya, guardería San Isidro, el Centro Cultural “Merceditas Agurcía”, el Parque Herrera, Parque Valle, Plaza El Calvario y la Plaza Central.

El proyecto de remodelación de la Plaza Central implicó una remodelación física completa, que consideró el cambio y remozamiento de las baldosas y fuentes de agua, la construcción de un pequeño anfiteatro y un arco romano que fue reubicado hacia el lado posterior del anfiteatro, la reorganización de las plantas y árboles, varios de ellos fueron cortados bajo el argumento que provocan daños estructurales a la Catedral Metropolitana; esto generó una fuerte controversia por parte de ciudadanía. Además, se construyeron algunas bancas que fueron ubicadas en varios puntos de la Plaza Central.

Figura 4.
Propuesta de Remodelación Arquitectónica de la Plaza Central



Fuente: Oficina del Centro Histórico, AMDC, 2003.

Además de remodelar la Plaza Central, el proyecto se extendió hacia la antigua calle peatonal, que fue rebautizada con el nombre de Paseo Liquidámbar; la remodelación consistió en el adoquinado, la construcción de varias jardineras y bancas y la colocación de varias lámparas estilo colonial. Las autoridades de la Alcaldía Municipal decidieron darle el nombre de “Paseo Liquidámbar”, inspirados en un premio que desde hace muchos años otorga la Corporación Municipal a personas distinguidas que han dado mucho por las ciudades gemelas de Tegucigalpa y Comayagüela. En ese sentido, el proyecto contempla la colocación de placas a lo largo del Paseo Liquidámbar en honor y reconocimiento de personajes y países amigos por la proyección social en beneficio de la capital. Otra de las obras que se contempló fue la reparación de la Catedral Metropolitana, que forma parte del conjunto de la Plaza Central.

Unido al proceso de remodelación física que sufrió la Plaza se han desarrollado una serie de programas culturales, coordinados por la Alcaldía Municipal por medio de la Gerencia del Centro Histórico y otras dependencias, como la Oficina de Turismo, que desarrolló el Proyecto “Volvamos al Centro”; este gestionó la realización de conciertos de diferentes géneros y grupos musicales financiados totalmente por la empresa privada, actividad que tuvo gran aceptación por parte de la ciudadanía capitalina.

La Plaza Central ha empezado a recuperar su significado simbólico. Hoy, se pueden observar las diversas actividades que se realizan en estos espacios, que van desde presentaciones escolares, conciertos de música, presentaciones teatrales, servicios religiosos, festivales de danzas, bailes modernos, presentación de grupos musicales nacionales e internacionales.

Figura 5.



Grupo de estudiantes de la Escuela Normal Mixta “Pedro Nufio”.



Conjunto Folclórico Tradicional.

Ante estos cambios, la ciudadanía ha vuelto a frecuentar estos los espacios públicos, motivada, en parte, por todas las actividades culturales que se desarrollan, además de la agradable apariencia física que actualmente presentan.

Un elemento de suma importancia que incide favorablemente en este espacio es la seguridad brindada por la Policía Municipal; su presencia en la Plaza Central y Paseo Liquidámbur hace que la población se sienta confiada y segura.

El uso adecuado de los espacios públicos contribuye a mejorar la calidad de vida de los habitantes, permite a la vez ejercer relaciones sociales de calidad, que facilitan, a su vez, la integración cultural y el fortalecimiento de lazos de solidaridad entre la población capitalina.

El espacio público permite incentivar la solidaridad; muestra de ello son las diversas radiomaratones que se han desarrollado en muchas ocasiones en la Plaza Central, actividades que han permitido a la población solidarizarse con causas justas e identificarse unos a otros, a fin de tener una vida social más plena y digna.

Los usos y las costumbres que acontecen en los espacios públicos, sea que tengan carácter de tradiciones, tendencias generales o eventos esporádicos, son un excelente termómetro para determinar los grados de integración social, los alcances de los sentidos de pertenencia, las capacidades de apropiación de lo público y los niveles de democracia obtenidos en una ciudad (Segovia-Oviedo, 2002:78).

Figura 6.



Policía Municipal

6.5 Conclusión

La recuperación del espacio público que ocupa la Plaza Central ha permitido darle un nuevo rostro al centro de la ciudad. Los cambios ejecutados no solo se han dado a nivel físico, además del ornato y la remodelación que ha tenido este espacio, también se ha tenido en cuenta su revitalización mediante la implementación de una serie de actividades culturales que le han dado vida a la Plaza Central. Prácticamente, todas las semanas la población que recorre estos espacios puede presenciar actividades culturales a cargo de instituciones educativas, grupos musicales y de teatro, y diversas actividades de iglesias, entre otras.

Uno de los elementos más importantes en la revitalización de la Plaza Central es la presencia de la Policía Municipal, constituida por 165 hombres y mujeres, que han sido entrenados para esta labor, cuya función primordial es ofrecer seguridad a los y las ciudadanas que, día a día, hacen uso de este espacio. Su trabajo ha favorecido el incremento en la afluencia de personas que manifiestan sentirse confiadas con su presencia y disfrutar plenamente las actividades que desarrollan en este espacio.

Una de las quejas más frecuentes de la población es el no contar con espacios públicos suficientes y los pocos que existen generalmente son de mala calidad; sin embargo, experiencias como esta presentan lo positivo que puede ser la recuperación de los espacios públicos, tal es el caso de la Plaza Central que ha empezado a recuperar su espacio como un lugar de identificación y de encuentro, de expresión comunitaria, de sociabilidad y de expresión cultural. Los espacios públicos han sido históricamente una parte integral de las ciudades; su recuperación y revitalización, además de ser un derecho de todos los ciudadanos, permiten incentivar y dinamizar los centros urbanos.

En el caso de Distrito Central, el enfoque de recuperación del Centro Histórico está orientado a recobrar el orgullo de ser capitalino y la identidad del hondureño, más que la recuperación del patrimonio, se requiere la revitalización del Centro Histórico, es decir, que el centro vuelva a ser un lugar activo dinámico y que cuide su patrimonio físico, independientemente de la época en que fue creado.

VII. Bibliografía

Caballero Zeitún, Elsa Lily (2007) *La Construcción de Ciudades Vulnerables*. Alin Editora S.A. Tegucigalpa, Honduras.

_____ (2003) *Caso Centros Vivos*, Oficina del Centro Histórico del Distrito Central de Tegucigalpa, Honduras.

_____ (1984) *El Metroplan y la Política de Vivienda: Tendencia del Mercado Formal de la Vivienda en el Distrito Central 1976-1984*. Tesis de Maestría en Trabajo Social.

Caraballo Perichi, Ciro (2004). “Centros Históricos y Turismo en América Latina”, en *Scripta Nova*, Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales. Universidad de Barcelona N.º 94, pp. 105-119.

Carrión, Fernando (2000) *Desarrollo Cultural y Gestión de Centros Históricos*, FLACSO, Ecuador.

_____ (2005) “El Centro Histórico como Proyecto Objeto de Deseo”. Ponencia presentada en el seminario *Hacia un Estado Estable. Regeneración y rehabilitación urbana en las Américas*. Quito, Ecuador.

Castells, Manuel (1997) “La Era de la Información”. *La Sociedad Red*, Vol. 1, Alianza, Madrid.

Carta de Veracruz (1992) *Criterios para una Política de Actualización en los Centros Históricos de Iberoamérica*. Ciudad de México.

Coulomb, René (2006) “El desafío de mitigar la gentrificación a través de la aplicación de políticas de inclusión social”, V Encuentro Internacional sobre *Manejo y Gestión de Centros Históricos*, La Habana Vieja, 5-7 de diciembre.

Herzer, Hilda (2008) *Con el corazón mirando al sur: transformaciones en el sur de la ciudad de Buenos Aires*. Buenos Aires, Espacio Editorial.

Jerez A. Rafael (1981) *Tegucigalpa. Aporte para su Historia*. Concejo Metropolitano del Distrito Central, Tegucigalpa, Honduras.

Martínez, Mario Felipe (1982) *Apuntamientos para una Historia Colonial de Tegucigalpa y su Alcaldía Mayor*. Editorial Universitaria Tegucigalpa, Honduras.

Pérez de Lama, José (1999) “Ecología de la ciudad oscura. Algunas reflexiones sobre la Alameda de Hércules, Sevilla”, en: *Pasajes de Arquitectura y Crítica*, N.º 11, Madrid.

Posse, Juan Manuel. PLATS-UNAH Red CYTED-HABYTED XIV. *Tecnologías Sociales y Producción Social del Hábitat*. II Asamblea Grupo de Trabajo Centros Vivos Barcelona, Febrero, 2004.

Segovia Olga, Dascal Guillermo (2002) *Espacio Público y Participación Ciudadana*. Ediciones Sur, Santiago de Chile.

Smith, Neil, 1979, “La gentrification généralisée: d’une anomalie locale à la “regeneration” urbaine comme stratégie urbaine globale”, en BIDOU-ZACHARIASEN, Catherine (coord.), 2003, *Retours en ville. Des processus de ‘gentrification’ urbaine aux politiques de ‘revitalisation’ des centres*, Paris, Descartes & Cie, pp. 45-72.

ENCUENTROS

Exclusión social, fronteras internas y fragmentación urbana en Centroamérica Propuesta para la discusión

Sonia Baires¹

Preguntarse por los cambios globales hoy, en la sociedad centroamericana, pasa necesariamente por identificar las formas en que estos se producen y se viven en los territorios. Es en los territorios donde se hacen visibles nuevas formas de exclusión y acciones colectivas o individuales, además de nuevas fronteras internas móviles producidas por la búsqueda de integración a las dinámicas económicas globales. Las nuevas formas de acumulación generadas por las lógicas económicas globalizadas son las que propician una serie de tensiones que se viven territorialmente. Igual que en el modelo de industrialización de los años 1960, en estos momentos es en las localidades, con lo urbano como referente dominante, donde el modelo económico y social vigente impacta en la vida de sus

1 Licenciada en Sociología, con un posgrado en Estudios Urbanos de la Facultad Latinoamericana en Ciencias Sociales, FLACSO-Costa Rica, y estudios de doctorado en Estudios Urbanos en el Instituto Nacional de Investigación Científica-Urbanización, Cultura y Sociedad (INRS) y de la Universidad de Québec en Montreal (UQAM).*E-mail:* sonia_baires@hotmail.com. Agradezco el apoyo de mi colega Roxana Martel en comentar y discutir este documento conmigo.

habitantes. Las formas en que se territorializa la globalización están haciendo que las ya frágiles fronteras entre lo urbano y lo rural se desarticulen más; “lo urbano” se impone como el imaginario de desarrollo dominante. Desde un referente territorial urbano es que puede pensarse, además, en formas ancladas de empoderamiento. Explicaremos en lo que sigue estos elementos.

I. Cambios globales y decisiones políticas: modelo de desarrollo vigente-formas de acumulación

Las agendas políticas y económicas de los países centroamericanos han tenido como principal referente el modelo económico global. La preocupación principal ha sido la integración, fragmentada y atropellada en la mayoría de las veces, a las lógicas globales de acumulación. Son varias las características que ilustran esos procesos en la región.

En primer lugar, Centroamérica no ha sido ajena a la transnacionalización de las economías. Los capitales nacionales dominantes, históricamente, en los últimos años se han transformado y consolidado a partir de nuevas lógicas y alianzas con empresas transnacionales. No es posible ya hablar solamente de economías nacionales. Estas conviven con formas e intereses que trascienden lo nacional. El modelo agroexportador dominante en la región se ha transformado, dando lugar a nuevas alianzas con otros sectores (nacionales e internacionales) y a la inserción económica vía la diversificación de mercados. Buena parte de las economías dominantes se convierten en locales cuando los conglomerados regionales participan de las reglas que trascienden el arbitraje de los estados en sus territorios acotados. El modelo económico actual ha generado formas de regionalización precisamente por esta vía. La mayor integración en la región se constata en el aumento de las inversiones intracentroamericanas e internacionales de los grupos económicos centroamericanos, que operan en la escala regional, y por las empresas transnacionales presentes en el área (Segovia, 2006). Si bien hay formas de regionalización desde las que determinados sectores (las grandes empresas) buscan integrarse a la economía

global, otros actores económicos se están quedando también fuera del modelo. El caso de las micro y pequeñas empresas es ilustrativo sobre este punto, especialmente las del sector informal, con un peso económico importante en algunos países.

Para el caso centroamericano, son estos sectores los que están enfrentando mayores dificultades al momento de integrarse a las lógicas económicas globales. Dificultades en el financiamiento y poca claridad en los mercados de inversión, se convierten en los principales obstáculos. Ni las acciones gubernamentales (que se concentran en asesorías) ni las pocas posibilidades de crédito por parte de sistema financiero, están generando las condiciones para que estas empresas se integren con más ventajas a los procesos de globalización económica. En los países centroamericanos estas dificultades son más evidentes ya que, según datos de la CEPAL², las pequeñas y medianas empresas representan cerca de un 97% de los negocios, incluyendo a las microempresas. Juntos crean más del 42% del empleo total. Durante la primera mitad de los años noventa, en El Salvador, Guatemala y Nicaragua, estos negocios absorbían alrededor del 80% de la población económicamente activa (PEA) en el área urbana, y abarcaban la industria, el comercio y los servicios. De las microempresas que se abren cada año (como sustituto de los empleos formales) el 70% desaparece por las dificultades de sostenibilidad económica.

Otro elemento característico de la situación socioeconómica actual son las formas de acumulación del capital. Movidos por la dinámica de integración a la economía global, el sector privado, amparado en el sector público, está generando procesos de consolidación de nuevos mercados. Competitividad e innovación en los procesos productivos son la tendencia. La tarea principal en estos momentos es la de determinar la especificidad económica de la región y dentro de ella el papel de las élites económicas y las administraciones públicas en cada territorio. Las nuevas formas de acumulación están orientando a la región a los sectores de exportaciones no tradicionales (que incluyen

2 Revista "El Economista" de *La Prensa Gráfica*, 27 de septiembre de 2007.

nuevas formas de producción³); ventas de servicios transnacionales (donde el sector logístico, los *call centers* las maquilas electrónicas tienen participación destacada); sector de maquila textil; consolidación del sector turismo (en diversas escalas y especificidades); y movilidad de mano de obra en la región (procesos migratorios).

Otra forma de acumulación de capital que ha emergido con mucha fuerza en los últimos años y está atravesando el tejido social es la derivada de la economía de los mercados ilegales y criminales. Si bien es cierto este es uno de los elementos menos estudiados en las investigaciones regionales⁴, en los últimos años se ha incrementado la visibilidad de acciones criminales vinculadas al crimen organizado, también globalizado. En la región no son extrañas las noticias que posicionan a Centroamérica como ruta de tránsito ilegal, de personas, bienes (robados) y droga⁵.

Otra manera de ver el impacto de los cambios globales en los territorios centroamericanos es el aumento de la pobreza estructural que tiene como uno de sus indicadores más visibles el subempleo y la informalidad. Ya se comentaban datos de la región centroamericana sobre las micro y pequeñas empresas. Este sector es el que está integrando, desde su propia precariedad, a todos aquellos que el sector formal de empleo deja fuera. En el caso de El Salvador, son cada vez más visibles las tasas de crecimiento del sector informal. De 1996 a 2005, el sector informal salvadoreño ha aumentado de 47,4% a 54,4%, según datos de la DYGESTIC⁶. Los datos, en este caso para la población femenina económicamente activa, nos dicen que el 59,7% trabaja en el sector informal.

3 En el artículo “Crece la informalidad”, publicado por la revista “El Economista” de *La Prensa Gráfica* de El Salvador, 11.09.2007, se enfatiza cómo estos productos no tradicionales generan cadenas productivas que involucran a empresas nacionales y extranjeras de diferentes niveles.

4 En estos momentos hay una investigación en curso realizada por el PNUD – El Salvador.

5 Ya Alain Labrousse (1993) en *La droga, el dinero y las armas*, trazaba un mapa del mercado ilegal global en las décadas de 1980 y 1990, en donde Centroamérica tenía un papel asignado.

6 Revista “El Economista”, de *La Prensa Gráfica*, 11 de septiembre de 2007.

En estas condiciones, las reformas estructurales que buscaban promover mercados capaces de insertarse en los procesos de globalización, no han producido los efectos esperados. Al contrario, han generado saldos negativos en materia de pobreza y equidad. Se han acentuado y complicado las asimetrías en los patrones de inclusión y exclusión social, tanto en el plano material como en el simbólico. Pareciera que no hay suficientes oportunidades para una gran mayoría que no puede insertarse plenamente en el modelo de desarrollo que se ha ido generando. Las formas de exclusión conllevan a un deterioro progresivo del tejido social. Una de las consecuencias más dramáticas de estas formas de exclusión es la vivencia y aumento de distintas formas de violencia social vividas por y desde los sectores marginados, especialmente (Ramos, 2002). Centroamérica, pero especialmente Guatemala, Honduras y El Salvador, han visto aumentar los niveles de violencia y criminalidad en los últimos años, sin que los Estados tomen acciones sostenidas para prevenirla, atacando sus causas.

En términos socioculturales, las dinámicas esbozadas anteriormente están modificando las formas de socialización y articulación del tejido social. Estas no han partido de la incorporación de elementos culturales que garanticen un fortalecimiento de las comunidades y la participación de los distintos sectores a la vida comunitaria. Los procesos de transformación socioeconómica regional no se están integrando a las trayectorias históricas de los territorios y comunidades locales o que está produciendo fracturas internas serias y cada vez más evidentes. Pareciera que es la lógica económica la que determina el devenir de las sociedades centroamericanas y que solo es posible ser absorbidos individualmente por estos procesos. La principal consecuencia de esta situación, y que se complica por las exclusiones sociales que se enunciaron antes, es la desarticulación progresiva de formas comunitarias y sociales. Si bien todos estos procesos se viven en los territorios, en términos simbólicos estos no están propiciando vínculos significativos que articulen relaciones comunitarias más sólidas.

II. Territorialidad: urbana-metropolitana

Los procesos señalados anteriormente tienen su impacto principal en los territorios, decíamos al inicio de esta presentación. Es en ellos donde las empresas/industrias transnacionales se asientan; es en ellos donde los sectores informales se instalan; es en los territorios donde se producen y anclan las distintas formas de acumulación del capital y es en relación con ellos como se están estableciendo nuevos vínculos simbólicos en las comunidades.

Los territorios en toda la región centroamericana están siendo atravesados por una serie de transformaciones, derivadas de las tendencias de las que hablamos. En los últimos años se han focalizado formas de inversión económica (tanto pública como privada) que han transformado la fisonomía, y en consecuencia las dinámicas socioculturales, de zonas específicas de la región. Los primeros espacios de transformación han sido las áreas metropolitanas, pero además todas aquellas regiones que aparecen como potenciales zonas de desarrollo⁷. El proceso de desarrollo urbano regional se ha ido profundizando en los últimos años y son precisamente las dinámicas urbanas las que están determinando el tipo de sociedades que se consolidan en la región.

Los grandes proyectos privados que están impactando el desarrollo urbano/ metropolitano en Centroamérica se han generado por una lógica compleja de relaciones económicas y políticas que intentan integrarse a las lógicas del capital global. Estos se han concentrado en el desarrollo inmobiliario (viviendas de lujo y de sectores medios), desarrollo turístico (que se ha ido especializando por países y zonas) y desarrollo comercial (con un especial énfasis en el desarrollo de grandes centros comerciales). Del lado de la inversión pública esta se ha orientado a infraestructura de transporte y comunicaciones que incluye vías, puertos y aeropuertos. También orientados a incentivar la inversión privada.

7 El trazo de este primer mapa de consolidación/ distribución de la inversión territorial pública y privada se ha hecho a partir del seguimiento en prensa en los últimos dos años de las secciones económicas de los principales periódicos y de la Revista “El Economista”, de *La Prensa Gráfica* de El Salvador (2005 – 2007).

Como decíamos anteriormente, estas inversiones se hacen más evidentes en las áreas metropolitanas de cada país, pero también en zonas específicas. En toda la región se están impulsando grandes proyectos de infraestructura que garanticen la conectividad y el acondicionamiento de esas zonas de desarrollo. Honduras y El Salvador están focalizando su inversión pública en infraestructura logística (Puerto Cortés y Puerto de La Unión, en donde no se están analizando las transformaciones sociales y culturales que se están generando); Costa Rica está siendo escenario de grandes inversiones, sobre todo privadas, pero también públicas para el desarrollo turístico (en sus diversos tipos) y el establecimiento significativo de industrias tecnológicas; Nicaragua está teniendo un aumento de inversión y una especialización física y laboral que favorece el sector de maquila textil; Guatemala está aumentando su inversión pública para la conectividad de territorios históricamente segregados (zona norte) y garantizar el flujo interno e internacional de la producción agrícola masiva. En definitiva, todos los países de la región están generando una serie de procesos que siguen la lógica de integración a la economía global y con ellos están cambiando la fisonomía de los territorios y la vida sociocultural que se genera en ellos.

Otra de las transformaciones urbanas que afecta directamente las dinámicas territoriales es el desarrollo de las nuevas centralidades socioeconómicas de las ciudades: los centros comerciales. En los últimos años, estos espacios han experimentado transformaciones en las formas de expansión y en las lógicas de consumo que generan. Solo en El Salvador, del 16% del producto interno bruto (PIB) que representa la inversión local, la mayor parte se concentra en este tipo de desarrollos. En Centroamérica, los centros comerciales más visitados del país (cuya presencia se concentra en las principales ciudades) reciben de entre 100 000 hasta 1 millón de visitas mensuales⁸. El número de visitas es solo un indicador cuantitativo del

8 Según datos publicados por las empresas desarrolladoras en el artículo “Las nuevas miniciudades”, revista *El Economista*, 27-11-2006. El promedio de visitas en los centros comerciales de la región anda en las 500 000 mensuales. Metrocentro, en El Salvador, es uno de los que más visitas mensuales recibe.

uso; sin embargo, este se complementa cuando se revisan otros estudios que exploran el consumo cultural de habitantes de la ciudad.

Si decimos que estos espacios están generando nuevas centralidades, no es solo por los usos y preferencias sociales (que sin duda son los que los vuelven significativos en el plano sociocultural), sino porque también determinan lógicas de desarrollo urbano en el espacio en el que se instalan. Las tendencias de crecimiento urbano son dictadas por las lógicas de desarrollo tanto de estos espacios comerciales como del desarrollo inmobiliario de viviendas. En el caso centroamericano, es el sector privado el que define las dinámicas y direcciones de las transformaciones territoriales urbanas. En algunos casos más desordenados y caóticos que en otros, pero todos los desarrollos que se están generando en los espacios urbanos buscan servir de anclaje territorial a las formas de competitividad regional. Nuevamente, estas dinámicas hacen visible las formas en que los cambios globales (predominantemente económicos) se dan en los territorios urbanos-locales.

Si bien los datos que hemos comentado nos sirven para ilustrar cómo los procesos del cambio global se anclan en los territorios, vale la pena discutir conceptualmente lo que estos significan en una reflexión como la nuestra. Se parte del supuesto equivocado de que existen tres planos conceptuales generados por los procesos de globalización: lo local, lo nacional y lo global. Tal como se han conceptualizado, parecen categorías independientes que si bien se relacionan tienen una entidad propia. Las dinámicas de transformación territorial de las que hemos hablado antes ilustran cómo esto no se sostiene en el plano de la experiencia social. Lo global no existe sin un anclaje en los territorios, como tampoco lo nacional tiene una dinámica autónoma de lo local, ni lo local es expresión unívoca de lo auténtico.

Para entender cómo se traducen los cambios globales en las dinámicas urbanas, es necesario considerar el espacio como un conjunto de planos sociales atravesados por planos diferenciados, tal como Renato Ortiz (1998) lo propone. La realidad social se vive, en realidad, en tres dimensiones yuxtapuestas. En la primera se manifiestan las implicaciones de las historias particulares de cada

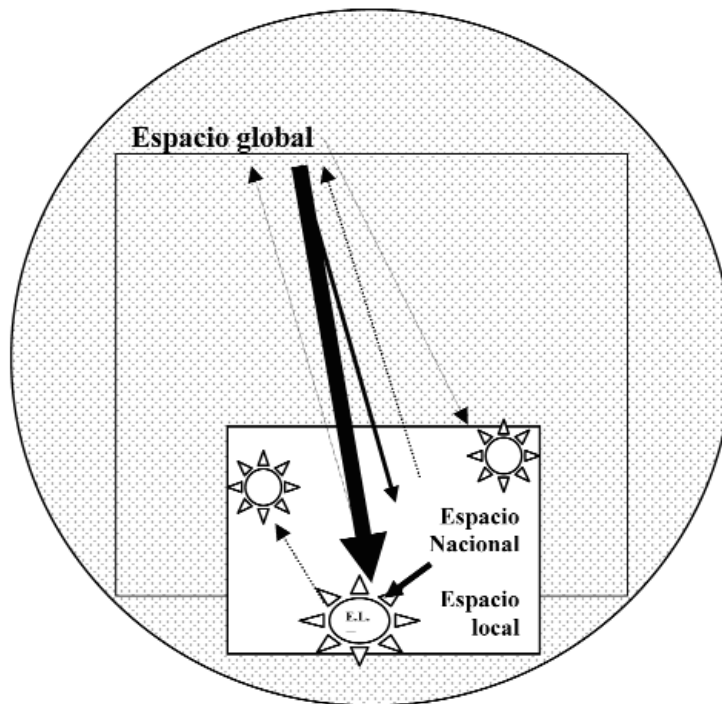
localidad. Estas son realidades que no se articulan necesariamente con otras historias, aunque estén en el mismo territorio nacional. La segunda se refiere a las historias y dinámicas nacionales que atraviesan los planos locales y los redefine a su manera. La tercera la constituye, para Ortiz, la mundialización (dinámica cultural de la globalización). Esta atraviesa los planos locales y nacionales, cruzando historias diferenciadas. Visto así, propone este sociólogo brasileño, la mundialización o el cambio global en su parte cultural, debe ser definida como transversalidad. Son estas conjunciones y disyunciones de espacios; de cruces y divergencias lo que vuelven compleja la territorialización de las dinámicas sociales. Lo global, lo nacional y lo local existen en la medida en que son vivenciados.

En el caso centroamericano, en efecto se viven estos planos desde los territorios (como se ha ilustrado con los datos que se daban en los párrafos anteriores), pero con expresiones y consecuencias muy particulares en cada una de las dimensiones. En lo local/ urbano se viven concreciones específicas del modelo económico y social nacional y de las tendencias socioeconómicas globales. La inversión concentrada en determinados espacios locales, las transformaciones en las morfologías urbanas y la transformación urbana de cara a la búsqueda de competitividades ejercen sobre determinados territorios unas presiones y tensiones bastante grandes, mientras otros están siendo afectados muy tangencialmente por estos cambios. De allí una de las formas de desigualdad regional vigente.

En la figura 1 se pretende mostrar las relaciones entre los espacios/territorios globales/ nacionales/ locales. Las flechas indican los tipos de relaciones y su intensidad en términos de tensiones que ejerce sobre los territorios. Cuando determinados tipos de economía globalizada se territorializan en los espacios locales (en forma de grandes inversiones) ejerce sobre estos presiones cuyas consecuencias son la transformación drástica de las relaciones sociales, económicas y culturales en esos espacios. Del lado inverso, las lógicas locales poco impactan las lógicas globales desde espacios como los centroamericanos. Más allá del impacto que está generando en las dinámicas globales los procesos de migración masiva (en la que son personas que en sus localidades se quedan fuera del modelo

económico vigente), lo local no están generando tensiones fuertes en el marco global. Mientras hay espacios locales que pueden concentrar las transformaciones como consecuencia de los cambios globales territorializados, hay otros espacios, en el mismo territorio nacional (o regional en el caso centroamericano que no ha sido reflejado en el gráfico) que no son afectados directamente, y que están captando posibilidades muy desiguales de integración a estas lógicas.

Figura 1.
Esquema representativo de las relaciones en los espacios-territorio



De la preeminencia de lo económico (condición de posibilidad para las formas de acumulación de capital actual) por sobre lo político (que no garantiza la distribución equitativa de las posibilidades), lo social (que descuida los mecanismos de cohesión social) y lo cultural (que no alcanza a procesar formas de identificación y vínculos significativos simbólicos), nacen las tres consecuencias que en este espacio nos interesa enfatizar: las nuevas formas de exclusión social urbana, la constitución de fronteras móviles internas y las fragmentaciones urbanas.

III. Nuevas formas de exclusión social y segregación urbana

Como hemos intentado mostrar en los apartados anteriores, los procesos de cambio global anclados en los territorios, están generando unas formas de integración y exclusión a las lógicas socioeconómicas. Quienes están incluidos en el mundo formal de la economía y de la política están subordinados a relaciones dependientes e inciertas, pues en el contexto de la transformación productiva están a expensas de los vaivenes de la economía de mercado y de las transformaciones territoriales. Por otra parte, quienes están excluidos constituyen un grupo cada vez más heterogéneo. En estos momentos, impulsados por las nuevas lógicas de acumulación del capital, estos sectores se han vuelto prescindibles en el mercado de trabajo, y aunque luchen por integrarse de alguna manera al sistema, su integración es precaria e inestable.

Cuando hablamos de exclusión social, lo que se intenta es cuestionar y superar es el concepto cada vez más reducido de pobreza. Este no permite evidenciar los procesos mediante los que sectores importantes de la población se están quedando fuera de los modelos económicos vigentes. El concepto de exclusión social remite a la imposibilidad de determinados (y cada vez mayoritarios) grupos sociales de participar en los procesos de desarrollo y de tener acceso a sus beneficios. La exclusión social enfatiza “rol de los rasgos relacionales en la privación de capacidades y, así, en la experiencia de la pobreza” (Calderón, 2007). Es decir, que, en lo fundamental, el

término ‘exclusión social’ se refiere a relaciones sociales y a la imposibilidad de establecerlas en su plenitud. El déficit relacional se genera en partida doble. Por un lado, las condiciones de desigualdad social, económica y cultural no permiten consolidar relaciones sociales estables y que constituyan un soporte comunitario en la construcción de proyectos individuales y colectivos (de cara al interior de las comunidades). Por el otro, esta debilidad de relaciones tampoco permite formas ventajosas de establecer relaciones que partan de las comunidades al resto de la sociedad. La mayor parte de las dinámicas que están transformando los territorios se toman en los niveles superiores de la estructura social (las élites económicas y políticas), lo que hace que en los territorios haya pocas posibilidades de responder a ellas. Solo los sujetos sociales que tienen vínculos relacionales más significativos fuera de las comunidades y los territorios, logran integrarse a las actuales dinámicas de transformación social (Baires, 2006).

En este sentido, los bajos ingresos por sí solos no producirían exclusión social, pero sí sus efectos (dificultades para estudiar, autocensura, etc.), pues inciden en las relaciones sociales. Asimismo, el ser excluido puede constituir en sí mismo una privación y tener una importancia intrínseca. Amartya Sen dirá, al ilustrar este concepto, que el no poder relacionarse con otros y tomar parte en la vida de la comunidad puede empobrecer directamente la vida de la persona. Es una pérdida en sí misma, sumada a cualquier otra privación generada de manera indirecta. Este es un caso de relevancia constitutiva de la exclusión social. Con esto queremos decir que si bien la concentración de los ingresos y la consecuente desigualdad socioeconómica no producen en sí mismas y automáticamente procesos de pobreza estructural y exclusión social, sí influyen en la integración o no de los colectivos sociales a las nuevas dinámicas de acumulación del capital.

No solamente hay exclusión en las formas de producción, sino en las formas de consumo, que según el modelo económico dominante es una de las maneras de ejercer “ciudadanía” (Bauman, 1998; García Canclini, 1995). La exclusión del consumo tampoco se restringe únicamente a la condición de pobreza material. En estos momentos puede hablarse de pobreza de consumo cultural, precisamente por

condiciones sociales que constriñen el tipo de relaciones sociales que se establecen en una comunidad. En el caso salvadoreño, guatemalteco y hondureño, por ejemplo, el tipo de consumo en los espacios urbanos se ha vuelto excluyente. Los espacios para este están destinados a sectores específicos que tienen no solo recursos económicos para acceder a ellos, sino que además dominan e integran a sus vidas una serie de prácticas nuevas de consumo. Tal es el caso del uso de espacios y consumos nocturnos concentrados en unas zonas de las ciudades a los que solo se puede acceder en vehículos particulares; o la proliferación de espacios donde la apariencia física (sobre todo de los jóvenes urbanos) se vuelve condición para ingresar a ellos, como los centros comerciales en los que se desconfa de colectivos juveniles de los sectores populares (Baires *et al.*, 2006).

Si esto es así, cuando se habla de exclusión social urbana nos referimos al deterioro del tejido social que no permite a determinados colectivos (jóvenes, campesinos, obreros, migrantes, etc.) integrarse a la vida comunitaria (económica, social cultural) en los territorios locales, nacionales o globales. En estos momentos, más que en otros, esta integración está determinada por las nuevas formas de acumulación de capital. Como ya vimos, estas privilegian y focalizan zonas de desarrollo y grupos sociales específicos. Es precisamente la falta de capacidades para integrarse a las formas económicas dominantes las que generan altos porcentajes de sectores excluidos en las transformaciones territoriales.

Estos procesos de exclusión social se vuelven visibles en los territorios urbanos por las distintas formas de segregación socio-espacial con las que se están configurando. Las dinámicas de desarrollo urbano que focalizan zonas de inversión, como se desarrolló en apartados anteriores, están cambiando los patrones tradicionales de concentración geográfica. La consolidación espacial de enclaves residenciales y económicos (vinculados a las actividades productivas) está generando a su vez nuevas formas urbanas de distribución de los colectivos excluidos. La relación entre barrios residenciales cerrados o zonas de desarrollo económico con barrios marginados es un fenómeno creciente en toda América Latina (Brasil, Argentina, Venezuela son ejemplos significativos), y Centroamérica

no es la excepción. En este sentido, la segregación adquiere nuevas geografías en las cuales se combinan la distancia social con variantes de proximidad y distancia física, estableciendo fronteras móviles dentro de la región metropolitana.

IV. Fronteras internas móviles y fragmentación

Hasta el momento hemos revisado cómo los cambios globales se traducen y se anclan en los territorios (locales, nacionales, regionales) centroamericanos. Estos cambios están impulsados, sobre todo por las nuevas formas de acumulación de capital que están determinando formas y zonas de desarrollo urbano. Por la lógica en que se están desarrollando, están generando nuevas formas de exclusión. Nuevas, porque amplios sectores de la población aparecen como prescindibles para este modelo y se mira con resignación desde los sectores dominantes. Hemos visto que tanto las formas de territorialización de esos cambios globales económicos como las consecuencias que estos generan están transformando los territorios urbanos/locales. La morfología está siendo determinada por un lado por las lógicas privadas de expansión; por otro, por los ajustes gubernamentales (sobre todo de los gobiernos centrales en el caso centroamericano) que van atrás de las lógicas privadas; pero además por las distintas maneras que los que habitan esos territorios se ajustan, desde sus biografías individuales y colectivas a esas dinámicas de transformación.

En la conjunción de todas estas dinámicas se están produciendo las más complejas relaciones sociales que instauran en la construcción simbólica de los territorios una serie de procesos difíciles de aprehender y por lo tanto de gestionar. Dos de estos procesos son la instauración de fronteras internas móviles y la fragmentación social urbana. Si bien están determinadas por las intervenciones espaciales (institucionales y económicas), son los sujetos sociales, los habitantes, los que les dan significado y por lo tanto los dotan de existencia. Nos referimos a procesos simbólicos que por estar en el núcleo de las tramas culturales se vuelven un problema al momento de definirlos y dar cuenta de ellos.

Por fronteras internas móviles entenderemos espacios liminales en los que se producen identidades ancladas en dinámicas particulares que afirman comunidades simbólicas y a los que se adscriben colectivos determinados. Esta definición es compleja porque tiene que ver con los procesos identitarios, de origen también complejos. Para aclarar el concepto de fronteras internas conceptualizaremos pues, en primer lugar, lo que entendemos por “identidades”. Las identidades son las construcciones simbólicas de un “nosotros” frente a unos “otros”. Es un proceso de diferenciación de unos colectivos respecto a otros. Este es un proceso discursivo de marcación y ratificación de los límites simbólicos (Hall, 2003). Cuando el Estado-Nación era un espacio unificador y estable de pertenencia simbólica, el tema de las identidades aparentemente era mucho más claro. La identidad venía dada por la nacionalidad. Era la nación el elemento unificador de esa comunidad imaginada (Anderson, 1991). Precisamente son los cambios globales los que hacen visible la complejidad de los procesos de construcción de identidades. Ya la nación no es la única portadora de sentidos identitarios (que nos hace imaginarnos unos lazos invisibles con una comunidad concentrada en un territorio homogéneo). En Centroamérica, el discurso patriótico nacionalista está en sintonía con el discurso de una identidad homogénea en el espacio nacional.

Ahora bien, decíamos que los procesos de cambio global y la configuración de las dimensiones espaciales de lo local, lo nacional y lo global que desarrollamos en el apartado sobre “territorios” hacen que otras adscripciones comunitarias se formen. En la primera dimensión, la local, se manifiestan las implicaciones de las historias particulares de cada localidad. Pero, incluso en cada localidad hay distintos colectivos que forman sus propias comunidades. Colectivos religiosos, de género, de edad, de tendencias políticas, incluso: empleados, desempleados, etc. Cada uno de esos colectivos forma comunidades simbólicas con las que los individuos pueden identificarse y adscribirse o distanciarse en determinados momentos de sus vidas. Son identidades multidimensionales. Los individuos no tienen una única forma de definirse. Las adscripciones dependen de los momentos, las circunstancias y las condiciones.

La segunda dimensión, la nacional, incluye las comunidades e identidades locales y sus respectivas adscripciones comunitarias. La tercera dimensión es más difusa en el plano cultural identitario pues las comunidades globales son más distantes y tienden a mimetizarse por los anclajes que las expresiones de lo global tienen en lo local. Como el caso de un trabajador o trabajadora de una maquila que aunque sea empresa transnacional no se reconoce como empleada de Nike (si esa es la marca con la que trabaja).

Hasta allí, en el plano conceptual, las cosas aparentemente no son tan complejas. El punto es que cuando en los territorios se cruzan los procesos de localización, la presión de lo nacional y la presión de lo global hace que salten las contradicciones. La primera de ellas y la que más consecuencias palpables genera, es la exclusión social urbana de la que hablábamos en el apartado anterior. Son las formas de exclusión (producidas y vividas en distintos niveles) las que llevan a trazar fronteras imaginarias que por la multidimensionalidad de las identidades son móviles. Fronteras que determinan los espacios a los que se tiene acceso o no, en los que se puede participar o no, y en los que se definen las maneras en las que se puede participar.

A manera de propuesta y siguiendo el análisis regional centroamericano es posible identificar dos relaciones socioculturales que están marcando las fronteras internas y que a su vez contribuyen a fragmentar los territorios y las experiencias urbanas. Estas relaciones son: público/privado–seguridad/ inseguridad.

Público/privado

La idea de espacio público está vinculada estrechamente con la realidad de la ciudad y con los valores de ciudadanía. El espacio público es el espacio cívico del bien común por contraposición al espacio privado de los intereses particulares.

En la ciudad se hace visible el pacto implícito que funda la ciudadanía. Las ciudades y los lugares públicos expresan muy bien la imagen que las sociedades tienen de sí mismas. La ciudad es una particular puesta en escena de las sociedades (Inenarity, 2006).

Las formas de convivencia se ponen a prueba en el espacio público porque es en él donde nos encontramos con el “otro”

diferente. Una de las características de la ciudad y sus espacios públicos es precisamente la posibilidad de coincidir en un espacio común con personas a quienes no conocemos. Era la posibilidad de fortalecer los lazos comunitarios.

Ahora, en todas las ciudades centroamericanas, el encuentro con el extraño es la causa de los temores más cotidianos. Cuanto más distinto es el otro, extraño, más amenazante se nos vuelve. El espacio urbano ya no es la posibilidad que fascina, sino a la que se teme y de la que se huye. Esta sensación, en la vivencia diaria, ha ido acabando con expresiones de solidaridad en lo público.

Es el mismo espacio público el que se deteriora. La preferencia por espacios privados es uno de los síntomas más evidentes. Esta preferencia es tanto en el consumo como en la oferta. Por un lado, sectores medios y altos prefieren pasar su tiempo “libre” o de ocio en espacios privados. Por el otro, la oferta “cultural” tiende a concentrarse en esos espacios privados. Son los centros comerciales, los almacenes, los supermercados, los bares, los restaurantes, los parques de diversiones privados, los que ofrecen sus servicios (a un costo generalmente alto, de allí que sean empresas) a cambio de la “seguridad perdida” en lo público (Martel, 2006).

Frente a este deterioro de lo público (que tiene su expresión territorial más viable en los espacios públicos), se construyen fronteras imaginarias precisamente entre lo público y lo privado. Fronteras que determinarán los espacios más próximos y de los que los habitantes se sienten partícipes y espacios a los que se identifica como distantes, ajenos. Sabemos, por la experiencia cotidiana, que esas fronteras son móviles porque hay espacios públicos sobre los que se trazan fronteras para usarlos como espacios privados; y a su vez hay espacios privados que en su interior funcionan como espacios públicos, diluyendo las fronteras fijas.

Seguridad inseguridad

Uno de los hechos culturales que está marcando con mayor urgencia y visibilidad la vivencia de las ciudades centroamericanas, es la percepción de seguridad e inseguridad derivada de distintas formas

de violencia urbana. Se caracterizan las zonas de la ciudad y las personas desde la seguridad o inseguridad que se deposita en ellos. Otra manera de establecer fronteras imaginarias.

La violencia urbana pone en evidencia el sentimiento que une cada vez más a los habitantes de una ciudad: el miedo. Los miedos son individualmente experimentados, socialmente construidos y culturalmente compartidos (Reguillo, 2006). El miedo y la sensación de inseguridad constituyen formas inéditas de comunidad.

El miedo generalizado en la ciudad intenta dominarse, identificando sujetos y zonas a quienes se responsabiliza de todas las violencias. A ellos se les identifica como los únicos generadores de esas violencias urbanas. Aparecen, como resultado, fronteras internas invisibles: zonas rojas y peligrosas que marcan y dividen los territorios (Martel, 2006a).

Son estas relaciones, seguridad/inseguridad y público/privado, las que generan formas de fragmentación urbana. Asistimos en estos momentos a territorios fragmentados, estallados por dentro. Territorios en los que las fronteras imaginadas están separando comunidades y atomizando la experiencia de construir los espacios urbanos. La fragmentación está deteriorando los tejidos sociales. Esto es así en todos los sectores, pero se vive con mayor dramatismo y sin posibilidades de conexión desde los sectores marginados y excluidos de las formas de desarrollo urbano vigente.

V. Formas de “empoderamiento”: construcción de ciudadanía-horizonte de la investigación

Estas notas han intentado ser una revisión conceptual de las grandes categorías que orientan esta línea de investigación. Hemos querido partir de la identificación de los procesos de cambio global y sus anclajes territoriales en la región centroamericana para dimensionar los alcances políticos y empíricos que podrían tener. Sin embargo, esta no deja de ser un intento de ordenar lo que se ha venido reflexionando desde las investigaciones específicas. De estas reflexiones deben surgir temas y líneas de exploración que den contenido y datos a lo que aquí se ha planteado. De entrada, cada una

de esas categorías debe dar lugar a indagaciones empíricas que perfilen con más precisión los procesos sociales que están denominando.

Parece ser que la manera más certera y necesaria de encaminar una reflexión fructífera sería la de identificar claramente los sectores que están siendo excluidos de las formas de desarrollo social y humano a los que se adscriben en teoría los gobiernos locales y centrales centroamericanos. Estos sectores excluidos son cambiantes, dependen de las relaciones de desventaja con la que se posicionan en el también dinámico campo de las formas de acumulación. Hay sectores que, en efecto, han sido históricamente vulnerabilizados, ubicándolos en los márgenes socioeconómicos y culturales, pero incluso en esa exclusión histórica hay transformaciones que marcan las prácticas de estos sujetos y sus condiciones cambiantes de posibilidad.

Para el caso centroamericano, podrían avanzarse algunos de los sectores que parecen poner en evidencia las fracturas sociales en donde se intersecan las formas de exclusión socioeconómicas y culturales generadas por los cambios globales en los territorios. Algunos de estos sectores son jóvenes, campesinos, “obreros contemporáneos” (pertenecientes a maquilas), desempleados, mujeres, migrantes. Como parte de los sectores históricamente excluidos las comunidades indígenas y su papel en estas dinámicas locales/nacionales y globales siguen siendo una deuda pendiente.

Las fronteras internas son móviles, ya lo hemos dicho. Sectores completos entrarán y saldrán de esas fronteras en condiciones de ventajas y desventajas según las dinámicas que estén viviendo. Interesaría reconocer las prácticas y acciones con las que se adaptan, buscan integrarse porque aunque no logren integrarse a las tendencias económicas vigentes, lo cierto es que conforman la sociedad y lo hacen desde múltiples prácticas de resistencia, adaptación, integración e innovación. Conocer esas prácticas (desde abajo) a la luz de las tendencias económicas y políticas que están transformando la sociedad centroamericana (desde arriba), ese es el reto.

Bibliografía

Anderson, B. R. O'G (1991) *Imagined communities: reflections on the origin and spread of nationalism*, London; New York, Verso.

Baires, Sonia (2007) "Pobreza, exclusión social y segregación residencial en Centroamérica. Nuevas fronteras en el espacio urbano", mimeo.

Baires Sonia *et al.* (2006) *Violencia y espacios públicos. El caso del AMSS*, UCA Editores, San Salvador.

Bauman, Zygmunt (1998) *Trabajo, consumismo y nuevos pobres*, Gedisa: Barcelona.

_____ (2004) *Vidas precarias. La modernidad y sus parias*, Paidós, Barcelona.

Calderón, Fernando (2007) "Ciudadanía y desarrollo humano", mimeo.

García Canclini, Néstor (1995) *Consumidores y ciudadanos. Conflictos culturales de la globalización*, Grijalbo: México D. F.

Hall, Stuart (2003) "Quién necesita identidad", en Hall, Stuart y du Gay, Paul *Cuestiones de identidad cultural*, Amorrortú: Buenos Aires.

Labrousse, Alain (1993) *La droga, el dinero y las armas*, Siglo XXI: México D. F.

Martel (2006) *Notas sobre la solidaridad y la convivencia en el espacio público*, mimeo.

Martel, (2006a) "De cómo las ciudades nos cuentan qué sociedades somos. Notas sobre la cultura urbana", en Revista *CULTURA*, N.º 94, Septiembre-Octubre.

Ortiz, Renato (1998) *Otro territorio. Ensayos del mundo contemporáneo*, Convenio Andrés Bello: Bogotá.

Ramos, Carlos (2002) “Marginación, exclusión social y violencia”, en *Violencia en una sociedad en transición*. Ensayos. PNUD: San Salvador.

Reguillo, Rossana (2006) “Los miedos contemporáneos: sus laberintos, sus monstruos y sus conjuros”, en Pereira, José Miguel y Villadeiro Frins, Mirla. *Entre miedos y goces. Comunicación, vida pública y ciudadanías*, Editorial de la Universidad Javeriana, Bogotá.

Segovia, Álex (2006) “Integración real y grupos centroamericanos de poder económico. Implicaciones para la democracia y el desarrollo regional”, en Revista *ECA* 61, N.ºs 691-692, UCA Editores: San Salvador.

ENCUENTROS

Dimensiones de la naturaleza humana marginadas en el Índice del Desarrollo Humano del PNUD

*Jairo Emilio Rojas Meza¹
Leobardo Jiménez Sánchez²*

El propósito del trabajo es analizar los distintos enfoques teóricos acerca del desarrollo humano y en particular los sustentos que subyacen en el índice de desarrollo humano del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Se parte del supuesto de que este índice es insuficiente para expresar la magnitud, complejidad e interacciones de las necesidades humanas fundamentales, por lo que se propone un índice mejorado en el que se consideran los elementos básicos de la naturaleza humana.

El trabajo está organizado en tres apartados; en el primero, se toma el sustento filosófico y antropológico de la naturaleza humana. Este provee elementos para la interpretación de la finalidad humana y el

-
- 1 Profesor de la Universidad Nacional Autónoma de Nicaragua, UNAN-Managua, estudiante del Programa de Doctorado en Estrategias para el Desarrollo Agrícola Regional del Colegio de Posgraduados, Campus, Puebla. El trabajo que se presenta corresponde a la parte teórica y metodológica de la tesis titulada: "Cooperativismo y desarrollo humano: análisis comparativo entre socios y no socios de la Cooperativa Tosepan Titataniske, Región de Cuetzalan, Puebla, México.
 - 2 Profesor Emérito del Colegio de Posgraduados en Ciencias Agrícolas, Programa de Estudios del Desarrollo Rural Campus Montecillo, México.

lugar que debiera ocupar en los sistemas sociales. El segundo, revisa las propuestas teórico-conceptuales y taxonómicas de las necesidades humanas; se pretende encontrar las convergencias y divergencias de estas formulaciones. En el tercero, se analiza el sustento conceptual y metodológico para la medición del desarrollo humano que utiliza el PNUD, la cual ha logrado gran aceptación en el plano internacional; además, recientemente, está siendo utilizada por los Gobiernos de distintos países para conocer el grado de desarrollo humano en sus diferentes ámbitos territoriales. Finalmente, se propone un conjunto de principios que podrían contribuir a las elaboraciones normativas que guían la conceptualización y la operativización de las mediciones del desarrollo humano.

Las raíces filosóficas y antropológicas del desarrollo humano

Los planteamientos recientes del desarrollo humano son un redescubrimiento de los postulados de filósofos, antropólogos y de algunos economistas clásicos. Así, Aristóteles daba gran valor al bien y a la felicidad. Afirmaba que el bien es ciertamente deseable cuando interesa a un solo individuo, pero se reviste y es más divino cuando interesa a un pueblo y a un Estado entero. Consideraba que los órdenes sociales debían juzgarse por el nivel hasta el cual promueven el bien común. Sostenía que la “riqueza no es el bien que buscamos, porque es simplemente útil y persigue otra cosa” (Gómez, A. 2004:11). Al respecto, Severine (2001:75) destaca la idea de vida buena de Aristóteles, como aquella que se halla orientada hacia el requerimiento del bien humano, cuya realización se hace posible por medio de la provisión de ciertas condiciones que permiten a los seres humanos vivir como tales.

Emmanuel Kant (1734-1804) continuó la tradición de tratar a los seres humanos como el verdadero fin de todas las actividades, cuando señaló:

Por lo tanto actúen en cuanto a tratar a la humanidad, ya sea en su propia persona o en la de otro, en cualquier caso, como un fin, nunca como medio solamente.

El economista y filósofo Karl Marx basó sus raíces en la tradición filosófica humanista de Occidente, que va de Spinoza a Goethe y Hegel, cuya esencia es la preocupación por el hombre y la realización de sus potencialidades (Fromm, 2005:7). Marx, al referirse a la enajenación de la esencia humana, consideraba que esta conduce a un egoísta existencialismo, convirtiéndose en medio para su existencia individual.

El concepto de Marx se acerca al principio kantiano, de que el hombre debe ser siempre un fin en sí mismo y nunca solo el medio para realizar un fin. Pero amplía este principio, al afirmar que la esencia humana del hombre nunca debe convertirse en medio para la existencia individual. Los planteamientos de Aristóteles, Kant y Marx resaltan la búsqueda de la realización humana como el verdadero fin de su propia naturaleza. Aspecto que se pierde en la perspectiva del desarrollo económico, que ve en el hombre un medio de producción para aumentar el capital; es decir, predomina una concepción utilitarista y consumista de bienes y servicios. No obstante, la idea del hombre como fin y no únicamente como medio de todo proceso de desarrollo, es rescatado por las diferentes corrientes humanistas; estas se abordarán a continuación.

Propuestas conceptuales y taxonómicas de las necesidades humanas

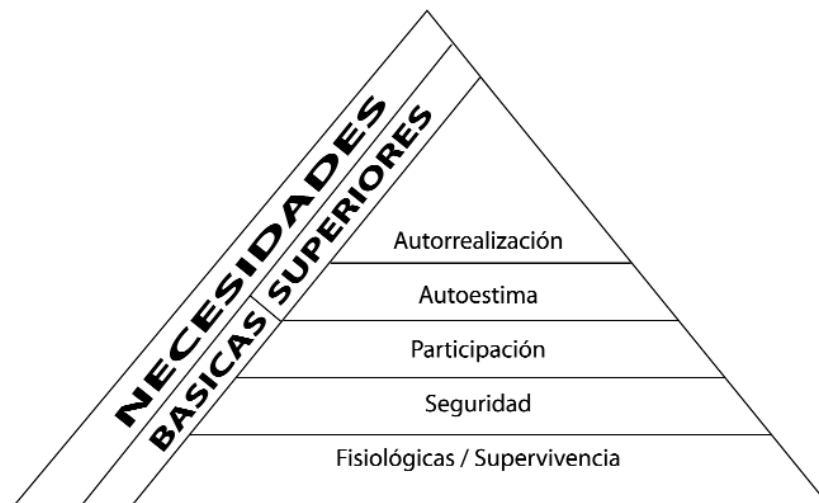
Uno de los precursores de la teoría de desarrollo humano es Maslow (1977:49), con la teoría de las necesidades básicas. Este autor plantea que los seres humanos tenemos un conjunto de necesidades, que se manifiestan con diferentes intensidades, mostrando una tendencia ascendente o piramidal. Hay dos elementos centrales por destacar de esta teoría. Primero, que los seres humanos somos motivados a la acción en función de satisfacer nuestras necesidades; es decir, que estas son un incentivo poderoso para la acción. Segundo, la noción de que “el individuo es un todo integrado, organizado”:

Resulta más bien raro, “el hecho de que un acto o deseo consciente tenga una sola motivación” (Maslow, 1977).

El ser humano está motivado por cierto número de necesidades básicas, que abarca a todas las especies; es decir, urgencias aparentemente inmutables y, por su origen, genéticas o instintivas.

Las necesidades humanas propuestas por este autor son: las fisiológicas, de seguridad, participación o pertenencia, conocimiento, autoestima y la necesidad de autorrealización. Las necesidades fisiológicas son aquellas que aseguran las condiciones mínimas de supervivencia de los individuos, como alimentación y vivienda. Estas necesidades dominan al ser humano inicialmente. Una persona hambrienta tiene como principal necesidad encontrar comida, y todo acto conductivo a la obtención de alimento será un medio motivador. En cuanto tal necesidad es satisfecha, los elementos de seguridad comienzan a actuar como los principales motivadores. Desde esta perspectiva, la seguridad consiste en tener absoluta certeza de que en el futuro las necesidades fisiológicas serán satisfechas. Si bien Maslow no se refirió concretamente al desarrollo humano, su planteamiento deja claro la naturaleza fundamental de este: expresado en sus necesidades (Gráfico 1).

Gráfico 1.
Pirámide de necesidades de Maslow.



La teoría de Maslow tiene relación con el enfoque de desarrollo a escala humana (DEH), propuesto por Neef, M., Elizalde, A., y Hopenhayn (1989: 14-15), en el sentido de que establecen un conjunto de necesidades humanas fundamentales, que actúan como elementos motivacionales para la acción, las cuales si no se satisfacen, generan alteraciones fisiológicas o psicológicas, según sea la privación.

Sin embargo, Neef y colaboradores (1989: 14-15) la proponen como una teoría alternativa a los modelos de desarrollo predominantes en los países del tercer mundo, particularmente para América Latina. Este grupo de autores plantea que si las dos concepciones del desarrollo que han predominado en nuestros países: el desarrollismo y el monetarismo neoliberal, no han logrado resolver los altos índices de pobreza, se requiere un replanteamiento de su concepción. Necesidades humanas, autodependencia y articulaciones orgánicas, son los pilares fundamentales que sustentan el desarrollo a escala humana. Pero para servir a su propósito sustentador, deben a su vez apoyarse sobre una base sólida; esa base se construye a partir del protagonismo real de las personas, como consecuencia de privilegiar tanto la diversidad como la autonomía de espacios, en que el protagonismo sea realmente posible.

La autodependencia de acuerdo con los autores en referencia es vista como el eje del desarrollo a escala humana. Se concibe esta en función de una interdependencia horizontal y en ningún caso como un aislamiento por parte de las naciones, regiones, comunidades locales o culturas. Una interdependencia sin relaciones autoritarias, ni condicionamientos unidireccionales, es capaz de combinar los objetivos de crecimiento económico con los de justicia social, libertad y desarrollo personal. Del mismo modo, la armónica combinación de tales objetivos, es capaz de potenciar la satisfacción individual y social de las distintas necesidades humanas fundamentales. Autodependencia, entendida como un proceso capaz de fomentar la participación en la toma de decisiones, la creatividad social, la autonomía política, la justa distribución de la riqueza y la tolerancia frente a la diversidad de identidades. La autodependencia constituye un elemento decisivo en la articulación de los seres humanos con la

naturaleza y con la tecnología, de lo personal con lo social, de lo micro con lo macro, de la autonomía con la planificación y de la sociedad civil con el Estado.

En términos operativos, los procesos de autodependencia desde los microespacios hace que resulten menos burocráticos, más democráticos y más eficientes en la combinación de crecimiento personal y desarrollo social. Son precisamente estos espacios (grupales, comunitarios, locales) los que poseen una dimensión más nítida de escala humana, una escala donde lo social no anula lo individual, sino, por el contrario, lo individual puede potenciar lo social. Para Neef, y colaboradores (1989:62), lograr los niveles crecientes de autonomía política y de autodependencia económica en los espacios locales, exige promover procesos que conduzcan a ello.

Los autores proponen nueve necesidades fundamentales o básicas: subsistencia (alimentación y vivienda) seguridad, afecto, entendimiento o conocimiento, participación, ocio, creación, identidad y libertad.

Las diferencias entre la propuesta de Maslow (1977:49) y la de Neef y colaboradores (1989:14-15) radica en que mientras el primero la formula como una teoría de las necesidades básicas y de los mecanismos de la motivación humana, sustentada en investigaciones de psicología experimental, el segundo la plantea como una teoría del desarrollo humano, basada en una propuesta política ante el fracaso de la visión estrecha predominante del desarrollo –el crecimiento económico–. Por otra parte, Neef y colaboradores (1989) establecen una diferencia clara y a la vez un nexo inseparable entre necesidades y *satisfactores*, aspecto que no es reflejado por Maslow. Sin embargo, se pueden encontrar aspectos coincidentes entre ambos planteamientos, en el sentido de que las necesidades son potencialidades o motivaciones para que el individuo actúe en función de su satisfacción. Es decir, las limitaciones pueden convertirse en el motor para realizar acciones de forma individual y/o colectiva. El aporte de Neef y colaboradores (1989) es contextualizar en la realidad social la teoría de la satisfacción de las necesidades humanas.

Complementario a la propuesta de Neef y colaboradores, que equiparan el desarrollo con la satisfacción de las necesidades humanas

fundamentales, Sen (1990:9) introduce la propuesta de capacidades como el elemento básico del desarrollo de las personas. La idea central de Sen expresa que la “utilidad” de los humanos está relacionada con las capacidades que posee. Así, el conjunto de capacidades de una persona refleja combinaciones alternativas de los funcionamientos que esta puede lograr. El enfoque se basa en una visión en torno a la combinación de varios quehaceres, en los que el desarrollo humano y su calidad de vida, deben evaluarse en términos de la capacidad para lograr funcionamientos valiosos. Desde esta perspectiva, los bienes materiales son medios que proporcionan ciertas capacidades a las personas, para que estas obtengan una “utilidad”. El proceso comienza con el bien, que tiene características definidas, estas le dan al ser humano determinada capacidad, la que es utilizada y convertida en su provecho.

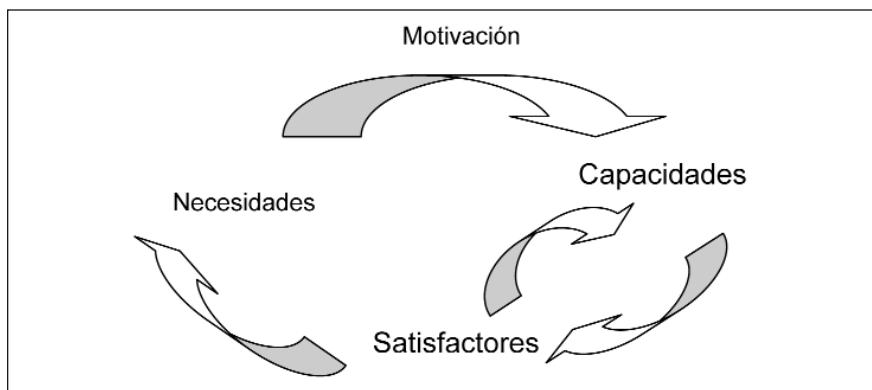
Esta noción de desarrollo humano como capacidades, trata de superar el análisis económico tradicional, en el que se compara estándar de vida con la “utilidad” experimentada por los individuos ante el consumo de bienes y servicios. Sen (1990:9) critica este enfoque, argumentando que el nivel de vida de un individuo está determinado por sus “capacidades” y no por los bienes que posea, ni por la “utilidad” que experimente. Puede pensarse en las “capacidades” como en las actividades que distintos objetos permiten realizar. Sen lo ejemplifica de la siguiente manera: una bicicleta es un bien que posee distintas características, entre ellas, ser un medio de transporte. Esa característica le da a la persona la capacidad de transportarse, y esa capacidad a su vez puede proporcionar utilidad al individuo. De esta forma, existe una secuencia que se inicia en el bien, pasa por las características de éste, después por las capacidades y, por último, por la “utilidad”. La capacidad humana es una expresión de la libertad.

El enfoque de capacidades de Sen, ha recibido diversas críticas, entre ellas: que el autor no ha generado categorías e indicadores de “las capacidades”. A lo que argumenta que éstos son valores de juicio, que deberían ser explicitados por el investigador, o definidos en un proceso de debate público (Alkire, 2002:184). Sen, argumenta que el valor positivo de una teoría incompleta, es que puede ser

consistente y combinable con varias teorías sustantivas. Otra de las críticas ha sido formulada por Boltvinik (2007:75) quien considera que las capacidades a las que se refiere Sen dependen de bienes o recursos económicos, a los que pueden tener acceso las personas. Es decir, las capacidades ocuparían una posición intermedia entre los bienes y la “utilidad”. El uso del término “utilidad” sería equivalente a necesidad humana; aspecto, que es también criticado por Boltvinik, quien expresa que Sen no ha logrado deshacerse del concepto de necesidad, pero en el intento lo oscurece y le quita la fuerza que lo hace insustituible. Amartya Sen, de acuerdo con Boltvinik (2007:75) es uno de los autores más destacados a escala internacional en la materia del desarrollo y la pobreza, que intenta generar enfoques originales y alejarse del concepto de necesidades, las que califica como búsquedas fallidas.

Maslow, Neef y Boltvinik contribuyen a configurar una propuesta de la naturaleza o esencia humana, que tiene como enfoque central la relación entre necesidades, satisfactores y capacidades (Figura 2). Lo anterior se puede mostrar con tres ejemplos: una de las necesidades básicas, biológica, es la alimentación; su satisfacción, por medio del consumo de energía, proteínas, lípidos, micronutrientes y vitaminas, genera en el individuo la capacidad para desplazarse y realizar trabajo, tanto físico como intelectual.

Gráfico 2.
Modelo conceptual de relación entre necesidades, capacidades y satisfactores humanos.



Otra de las necesidades propuestas en las taxonomías de Maslow - Neef y colaboradores, es el “entendimiento o conocimiento” y la forma de su satisfacción, por medio de los sistemas formales e informales de educación y capacitación, de manera que al lograrse esta satisfacción se contribuye también a la generación de capacidades cognitivas e intelectuales. Un tercer ejemplo está referido a la necesidad de autoestima; su satisfacción genera en el individuo capacidades de autovalía, relaciones interpersonales positivas, como por ejemplo, “no sentirse avergonzado de hablar en público”. Los ejemplos anteriores muestran una relación bidireccional entre satisfacción de necesidades y la generación de capacidades (Gráfico 2). Esto es, a mayor satisfacción de necesidades, se generan mayores capacidades humanas y en consecuencia posibilidades de satisfacción de las necesidades.

A continuación, se establecerán los puntos de convergencia y divergencia entre la taxonomía de necesidades de Maslow y Neef y colaboradores. Maslow llama fisiológicas a las más básicas de las necesidades humanas; en tanto Neef y colaboradores las llaman de subsistencia. En ambos casos, están referidas a las necesidades más urgentes de todo ser humano, entre ellas, la alimentación y la vivienda; estas necesidades, como se mencionó, son de orden material. La segunda, en ambos casos, se refiere a la seguridad o protección; este concepto destaca que las personas tengan una vida segura, en términos de lograr la satisfacción de sus necesidades más básicas. En consecuencia, si los individuos están satisfaciendo de forma adecuada sus necesidades básicas, entre ellas, alimento y vivienda, y tienen asegurado hacia el futuro ciertas condiciones, que les permitan seguir satisfaciendo estas necesidades, lograrán un mayor nivel de seguridad. Lo anterior sugiere que si bien esta necesidad tiene una expresión subjetiva, sus bases son, en gran medida, materiales.

La tercera necesidad los autores en referencia la denominan afecto. Aunque Maslow también se refiere, además, al amor y a la pertenencia. Esta es una necesidad no material vinculada a las relaciones interpersonales; sean estas, la familia, los vecinos, la comunidad y las organizaciones, tanto formales como informales. Maslow (1991:31) afirma que los seres humanos tenemos la profunda

tendencia de agruparnos, de pertenecer a un grupo, vecindad, a un territorio. Agrega que cualquier sociedad buena debe satisfacer esta necesidad para sobrevivir y estar sana. Para Boltvinik (2005:28) los satisfactores centrales para las necesidades afectivas son las relaciones primarias, donde un recurso fundamental es el tiempo.

A la cuarta necesidad Maslow la llamó cognoscitiva o de conocimiento; Neef y colaboradores la llaman entendimiento. Para Maslow (1977:55), esta necesidad se relaciona con la búsqueda de significados; por lo tanto, dice: *debemos suponer la existencia de ese deseo de comprender, sistematizar, organizar, buscar relaciones significativas, construir un sistema de valores.*

Para Neef y colaboradores, esta se considera como la necesidad de los seres humanos de interpretar el mundo social, biológico y natural en el cual se desenvuelven. Para estos autores el entendimiento provee a los seres humanos la conciencia crítica. Desde esta perspectiva, la educación formal e informal no solamente se concibe como medios generadores de capacidades, sino como fines en sí misma.

La quinta necesidad de la taxonomía, es a la que Maslow denomina autoestima; sin embargo, Neef y colaboradores no la mencionan de manera explícita, sino que la ubican dentro de la necesidad de afecto, específicamente en la categoría existencial del ser. Para Maslow todas las personas de nuestra sociedad (salvo unas pocas excepciones patológicas) tienen necesidad o deseo de una valoración generalmente de sí mismos y de otras personas.

Estas necesidades se pueden clasificar en dos conjuntos subsidiarios. Primero, está el deseo de logro, competencia (capacidades), confianza ante el mundo. Segundo, el deseo de reputación o prestigio: que es definido como respeto o estima de otras personas. La satisfacción de la necesidad de autoestima conduce a sentimientos de autoconfianza, valía, fuerza, capacidad, suficiencia, de ser útil y necesario en el mundo.

Para Lafarga y Gómez del Campo (2006:18), mantener un mínimo de satisfacción consigo mismo, de estima y de afecto hacia sí mismo, es tan indispensable para mantener la vida del ser humano en el orden psíquico, como respirar oxígeno en el orden fisiológico. El bienestar y el crecimiento del organismo humano son posibles cuando la

persona, al tener una imagen favorable de sí misma, admite en su campo perceptual la experiencia proveniente de sus órganos internos, de sus sentidos y de su intelecto.

Neef y colaboradores mencionan la participación como una necesidad. Sin embargo, desde nuestra perspectiva esta es un *satisfactor* de las necesidades de afecto y pertenencia, y además, un medio para la acción colectiva tendiente a la satisfacción de necesidades de orden material. Es mediante la participación en distintos espacios sociales, tales como: la familia, organizaciones formales y no formales, donde los individuos pueden compartir afecto, sentirse reconocidos por los demás.

La participación en términos de una organización es realizada por cada sujeto individual, de la libertad de pensar, de sentir y hacer, como miembro o integrante de un organismo social, un grupo, una asociación o una comunidad, en relación con otros sujetos individuales miembros del mismo organismo y con objetos que son comunes a todos ellos, tratando de alcanzar objetivos comunes (Niño, 2001:38). La participación es, por tanto, un medio para el logro de objetivos tendientes a satisfacer determinadas necesidades materiales y psicosociales.

La necesidad de autorrealización es considerada de manera específica por Maslow; esta se refiere al deseo de la persona por la autosatisfacción. Es la tendencia de hacer realidad lo que ella es en potencia. Llegar a ser lo que uno es capaz de llegar a ser. Esta necesidad es la única de desarrollo de acuerdo con Maslow, las demás son deficitarias, es decir, si se produce una distorsión en ellos, se pueden generar problemas fisiológicos o psicológicos. La necesidad de autorrealización no es tan poderosa como las necesidades fisiológicas y puede dañarse o perder su orientación más fácilmente que las necesidades primarias y requieren de un gran apoyo de las influencias exteriores (Elizalde, Martí y Martínez, 2006:4).

Las necesidades de ocio, creación, identidad y libertad son propuestas por Neef y colaboradores. El ocio está vinculado al tiempo libre dedicado a la recreación y esparcimiento. La necesidad de creación está referida a la imaginación, autonomía, inventiva, curiosidad y a las habilidades, y destrezas. Esta necesidad está

estrechamente relacionada con las capacidades del individuo y tiene una cercanía conceptual con la autorrealización, descrita por Maslow. La identidad es una necesidad referida a aquella parte del autoconcepto de un individuo que se deriva del conocimiento de su pertenencia a un grupo social (o grupos sociales) junto con el significado valorativo y emocional asociado a dicha pertenencia. La identidad fortalece el sentido de pertenencia y la autoestima de un individuo (Smith, 2002:48), por lo que, también, se encuentra relacionada con la necesidad de autoestima, expresada en la taxonomía de Maslow.

Finalmente, la novena necesidad propuesta por Neef y colaboradores es la libertad, entendida como la prevalencia de igualdad de derechos que posibilita a los individuos participar en distintos espacios, sin que ello signifique un riesgo para su seguridad física y moral. Para Maslow (1991:62), la libertad y la justicia son las condiciones esenciales para la satisfacción de las necesidades humanas. La comparación anterior, nos sugiere que existe coincidencia en las dos clasificaciones taxonómicas referidas a las necesidades humanas fundamentales.

En ambas taxonomías se encuentran tres tipos de necesidades: a) de supervivencia o materiales, b) emocionales, y c) de desarrollo.

Cuadro 1.
Taxonomía de necesidades humanas
de Maslow y Neef *et al.*,

<i>Taxonomía de las necesidades humanas fundamentales</i>	
Abraham Maslow* (1977:63)	Man Fred Neef, <i>et al.</i> , (1989:42)
Fisiológicas (alimento, agua, vivienda)	Subsistencia (alimento, vivienda)
Seguridad	Protección o seguridad
Amor, afecto, pertenencia	Afecto
Conocimiento o entendimiento	Entendimiento
Autoestima	Participación
Autorrealización	Ocio
	Creación
	Identidad
	Libertad

*El orden en el cual se presenta la taxonomía de Maslow difiere de su pirámide de necesidades, debido a que, por ejemplo, él no incluye la necesidad de conocimiento dentro de esta. Además, no se incluyen las necesidades estéticas.

Bases conceptuales y metodológicas para la medición del desarrollo humano

A partir del año 1990, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) elaboró una aproximación del desarrollo humano, y la consideró como un proceso orientado a incrementar las opciones de elegir de los individuos, que tiene como objetivo expandir la gama de oportunidades abiertas a las personas para vivir una vida saludable. En este sentido, no solo abarca la formación de capacidades, mediante la mejora en la salud o el conocimiento, sino, también, la forma en que las personas usan las capacidades en los ámbitos en que se desenvuelven (Marcero, X., 2001: 35).

El PNUD sostiene que el concepto de “desarrollo humano” se diferencia de otros enfoques previamente existentes. Por ejemplo, de

los enfoques de bienestar que consideran a las personas como beneficiarias del desarrollo y no como participantes en él y que enfatizan políticas distributivas por sobre sistemas de producción. Adicionalmente, el concepto de “desarrollo humano” va más allá del enfoque de las necesidades básicas, ya que este se centra en la provisión de bienes y servicios más que en el tema de las posibilidades de elegir (Marcero, X., 2001: 35).

El concepto de “desarrollo humano” es distinto al de “crecimiento económico” o al “desarrollo económico”. Este último concepto se refiere a un crecimiento del producto, sin importar si este permite o no una ampliación de las posibilidades de consumo; el crecimiento económico denota una ampliación de posibilidades de consumo de bienes y servicios, pero no en otros ámbitos (Marcero, X., 2001: 35).

Desde esta conceptualización, el PNUD construyó el índice de desarrollo humano (IDH) como alternativa al PIB per cápita, para medir el avance en las condiciones de la humanidad (Despotis, 2004:385). Según López-Calva, Rodríguez-Chamussy y Székely (2006:15), de los esfuerzos realizados en el mundo para medir de manera sistemática el desarrollo humano, quizá el más destacado sea el índice en mención, el cual combina tres elementos para evaluar el progreso de los países en términos de desarrollo humano: el logro educativo, la salud, expresada en la esperanza de vida o longevidad y el PIB por habitante. Cada uno se valora con la misma ponderación.

Si bien el IDH supera la visión conceptual y operacional reducida del PIB como medida del desarrollo de un país, o una región determinada, este es aún limitado para dar cuenta del desarrollo de las personas, a partir de su naturaleza o esencia, como se planteó en las partes precedentes de este trabajo. Para Boltvinik (2005:10), la naturaleza de las fuerzas esenciales humanas se expresa en sus necesidades y capacidades. Agrega que el concepto de necesidad es esencial para entender nuestra especie y para poder evaluar nuestra situación; este es un concepto irremplazable que no puede ser sustituido por deseos, preferencias, capacidades o funcionalidades.

Desde la perspectiva metodológica, la propuesta de IDH ha recibido muchas críticas, entre ellas, que este es aún estrecho para concebir la naturaleza de las necesidades humanas. Al contrastar las

taxonomías de necesidades propuestas por Maslow (1977) y Neef y colaboradores (1989) y la del índice de desarrollo humano del PNUD, encontramos que esta última mide solamente tres dimensiones: el índice de logro educativo (ILE), el que es considerado como capacidad para generar mayores ingresos; sin embargo, no se considera como un *satisfactor* de la necesidad de conocimiento o entendimiento; es decir, un fin en sí misma. La segunda dimensión del IDH es la esperanza de vida al nacer o longevidad. No obstante, este indicador no capta la calidad de la vida larga que se aspira. El PIB per cápita, es el tercer indicador el IDH. Se considera el ingreso como una manifestación de las capacidades que poseen los individuos; además, expresa el grado potencial de consumo de un individuo. Sin embargo, este resulta frágil, considerando las desigualdades en el ingreso entre diferentes grupos sociales.

Lo anterior, nos lleva a afirmar que el IDH actual del PNUD margina las necesidades de subsistencia (alimentación y vivienda), la seguridad, las emocionales (el amor, la pertenencia), la autoestima y la necesidad de autorrealización. En este sentido, por ejemplo, Gallegos y Trueba (2006:165) expresan que la alimentación por ser fin y medio debería tenerse en cuenta en el sistema de medición del desarrollo humano; agregan que una nueva medición del desarrollo humano que tuviera en cuenta la dimensión alimentaria, nos llevaría a una nueva clasificación del ranquin de los países.

¿Cuáles podrían ser las razones para considerar un índice limitado en las dimensiones del desarrollo humano del PNUD? Aparentemente, se mantiene la visión de la economía política de la pobreza, por lo que el concepto de necesidades, satisfactores y capacidades (desde la óptica discutida) no es considerado como el eje central de la definición y operacionalización de la medición. Otro aspecto está referido a que los datos de las dimensiones consideradas en el IDH, logro educativo, esperanza de vida al nacer y PIB per cápita, son de fácil obtención. Estas son estadísticas que registran las instituciones oficiales de gobierno en la mayoría de los países del mundo. Siendo más costoso operacionalmente, por ejemplo, medir otras variables como la autoestima, el sentido de pertenencia (participación en distintos

espacios sociales) porque no existen registros nacionales de estas, lo que implicaría tener que recurrir a encuestas o muestreos, que representan un costo en tiempo y recursos.

Marcero (2001:20) afirma que si bien sería deseable que un índice mida el desarrollo humano de la manera más completa posible, esto no es factible, debido a la gran cantidad de información requerida, usualmente no disponible.

Un índice de desarrollo que exprese las dimensiones de las necesidades humanas contenidas en la propuesta de Maslow (1977) y Neef y colaboradores, conllevaría a tener un panorama más objetivo del desarrollo humano. Un índice mejorado como el que se propone en el siguiente apartado de este trabajo, seguramente cambiaría la posición de distintos países y regiones en el *ranking* internacional y nacional. La tendencia podría ser a una disminución de los índices de desarrollo humano actuales, tal como sucede cuando se utilizan diferentes metodologías en la medición de la pobreza.

Damián y Boltvinik (2003:523) y Mora (2004:80) reportan, para México y Costa Rica respectivamente, diferencias en los porcentajes de pobres cuando se utiliza el método de la línea de la pobreza (LP), el de necesidades básicas insatisfechas (NBI) y el método de medición integrado de la pobreza (MMIP). Así, con la utilización de este último método, que incorpora, además de las dimensiones de la LP y NBI, otras adicionales, los niveles de pobreza aumentan sustancialmente.

Propuesta para la construcción de un índice mejorado de desarrollo humano (IMDH)

El argumento que sustenta la propuesta de construir un índice mejorado de desarrollo humano (IMDH) se basa en que el actual IDH es insuficiente para captar en su amplitud las necesidades, satisfactores y capacidades humanas. El desarrollo humano, desde esta perspectiva, es un proceso complejo, multidimensional, de múltiples interacciones biopsicológicas, expresado en la satisfacción de las necesidades humanas fundamentales, la que es posible por medio de la generación de capacidades individuales e institucionales.

En términos metodológicos toma las tres dimensiones medidas por el IDH (logro educativo, esperanza de vida al nacer e ingreso per cápita). Además, en la propuesta que se somete a consideración, se agregan cinco dimensiones; estas son: nutrición, vivienda, seguridad, participación (para medir sentido de pertenencia), autoestima e identidad étnica. Cada una de las dimensiones representa una necesidad, y su medición expresa el grado en que ésta se satisface, resultando, a su vez, en la generación de mayores o menores capacidades humanas. El agregado simple de las ocho necesidades, conforma el índice mejorado de desarrollo humano (IMDH).

Esta propuesta conceptual y metodológica fue sometida a prueba en un estudio comparativo del grado de desarrollo humano entre personas asociadas y asociadas de una sociedad cooperativa que tiene presencia en cinco municipios de la Región indígena de Cuetzalan del Progreso, Sierra Norte del Estado de Puebla, México.

La construcción del IMDH toma el enfoque de “reducción de brechas” considerado en el IDH. Es decir, el desarrollo no se mide a partir del crecimiento de una variable, sino de la reducción de la distancia, entre el valor mínimo de la variable y su máximo valor posible (Marcero, 2001:20). Mediante la aplicación del procedimiento de reducción de brechas, se determinan los valores máximos y mínimos que tomará la variable y el valor de esta será el promedio el promedio simple.

Procedimiento de medición de las variables

Los índices logro educativo (ILE), esperanza de vida al nacer (IEV) y de ingreso (II), son calculados mediante las fórmulas utilizadas por el PNUD en la medición del IDH (Marcero, 2001:22). Los índices parciales: nutrición (IN), calidad de la vivienda (ICV), seguridad (IS), participación comunitaria (IPC), autoestima (IA) e identidad étnica (IIE) se propone calcularlos siguiendo el procedimiento que se describe a continuación:

Índice de nutrición (IN)

Para la construcción de este índice, se consideran tres macronutrientes básicos de la nutrición humana: el consumo de energía, proteínas y lípidos.

$$ICE = \frac{CE_{\text{actual}} - CE_{\text{mínimo}}}{CE_{\text{máximo}} - CE_{\text{mínimo}}}$$

donde:

ICE = índice de consumo de energía

CE_{actual} = consumo de energía actual

CE_{mínimo} = consumo de energía mínimo, toma el valor de 0, que representa un escenario de privación total.

CE_{máximo} = consumo de energía máximo, toma el valor de 2 400 calorías, como una estimación promedio para hombres y mujeres en edades mayores a los 21 años (De Krause, 1999:28).

Para la construcción del índice de consumo de proteínas (ICP) y el índice de consumo de lípidos (ICL) se sigue el mismo procedimiento del ICE. Con la excepción de los valores máximos, que fueron de 64,88 para el ICP y 47,51 para el ICL, considerando la edad, peso y estatura de hombres y mujeres mayores de 21 años (De Krause, 1999:28). el índice de nutrición se calcula a partir del promedio simple de cada índice parcial, dividido entre tres.

Índice de calidad de la vivienda (ICV)

Para el cálculo del índice de calidad de la vivienda (ICV) se sigue la propuesta de D' Ancona (2001:139). Esta plantea que la construcción de un índice a partir de una escala de Likert suele acompañarse de la ponderación. En este sentido, ponderar supone asignar "pesos" a los distintos valores que presentan los indicadores, en un intento de expresar diferencias en la importancia relativa de

cada uno de los indicadores en el índice compuesto. Los componentes considerados en el ICV fueron los siguientes: componente Pared (CP), componente Piso (CP), componente Techo (CT), componente Acceso a Energía Eléctrica (CAE), componente Acceso a Agua Entubada (CAA), componente Tamaño de la Vivienda (CTV), componente Valorativo de la Vivienda (CVV). La ponderación para el componente Pared (CP) fue: madera (1), ladrillo (2), piedra (3), Bloque (4), el valor máximo posible fue 260 y el mínimo 65. Para el componente Piso (CP): tierra (1), cemento colado (2), piso decorado (2,5), el valor máximo posible fue de 162.5 y el mínimo 65. Para el CT: lámina de cartón (1), lámina de asbesto (2), teja (2,5) y loza colada (3), el valor máximo posible es 195 y el mínimo 65. Para el CAE: sí (1), no (0), el valor máximo posible es 65 y el mínimo 0. Para el CAA: manantial (1), pozo (2), agua potable (3), el valor máximo posible es 195 y el mínimo 65. Para el CTV: muy inadecuado (0), inadecuado (0), regular (1), adecuado (2), muy adecuado (3), el valor máximo posible fue 195 y el mínimo 0. Para el CVV: muy desagradable (0), desagradable (0), regular (1), agradable (2) y muy agradable (3), el valor máximo posible fue 195 y el mínimo 0. Cada uno de los siete componentes del índice tiene el mismo peso, por lo que la suma simple de ellos se divide entre siete.

Índice de seguridad

El índice de seguridad (IS) se construye a partir de cinco preguntas formuladas en la escala ordinal de Likert. Los aspectos considerados son: satisfacción con la alimentación de la familia (SAF), satisfacción con las condiciones de la vivienda (SCV), seguridad en la vivienda (SV), seguridad de recibir financiamiento en los próximos cinco años (SRF), seguridad de recibir asistencia técnica (SRAT). La ponderación otorgada para cada uno de los dos primeros ítems (SAF y SCV) fue la siguiente: insatisfecho (0), poco satisfecho (1), regularmente satisfecho (2), satisfecho (3), muy satisfecho (4). El máximo puntaje posible por ítems fue 260, que resulta de multiplicar los 65 instrumentos aplicados por 4, que corresponde a la respuesta muy satisfecho y el mínimo posible es 0 en un escenario en el que todas las

respuestas fuesen insatisfecho. Para los ítems (SV, SRF y SRAT) fue: inseguro (0), poco seguro (1), regularmente seguro (2), seguro (3), muy seguro (4), el valor máximo y el mínimo es igual a los dos primeros ítems del índice. El índice es el resultado del promedio simple.

Índice de participación comunitaria

El índice de participación comunitaria (IPC) se construyó tomando como referente el Índice de participación ciudadana de la Red Interamericana para la Democracia (RID). Para ello, se consideraron diez espacios potenciales de participación dentro de la comunidad; estos fueron: participación en partidos políticos (PPP), participación en organizaciones religiosas (POR), participación en organizaciones comunitarias (POC), participación en actividades deportivas (PAD), participación en faenas (PF), participación en organizaciones cooperativas o sindicales (POCS), participación en el comité de padres de familia de la escuela (PCPF), participación en actividades artísticas (PAA), ejercicio del derecho al voto (EDV), participación en manifestaciones (PM). La construcción del índice es producto de la suma del promedio de espacios en los que participa actualmente (PEPA), más el promedio de los cargos actuales (PCA) en dichas organizaciones y el promedio de los cargos en el pasado (PCP).

$$IPC = \frac{PEPA + PCA + PCP - \text{Valor}_{\text{mínimo}}}{\text{Valor}_{\text{máximo promedio}} - \text{Valor}_{\text{mínimo}}}$$

El valor mínimo fue 0; es decir, que no hubo participación y el valor máximo promedio se fijó en 10 (RID, 2005:5).

Índice de autoestima

Esta variable se midió por medio de la escala de autoestima de adultos, de Stanley Coopersmith (EAASC).

Descripción de la EAASC

Este instrumento, diseñado en 1959 en California (EE. UU.), denominado *The Coopersmith Self-Esteem Inventory*, fue creado para su aplicación a personas de ambos sexos mayores de 16 años, de cualquier grupo étnico, con el propósito de medir actitudes valorativas hacia uno mismo, basado en que la autoestima es una habilidad asociada a la satisfacción personal y al funcionamiento eficaz. El inventario consta de 25 componentes de respuestas dicotómicas entre SÍ y NO, con un puntaje máximo de 100. Los puntajes se obtienen sumando el número de ítems respondidos de forma correcta y multiplicando esta por cuatro.

El índice de autoestima (IA) se construyó de acuerdo con el siguiente procedimiento: la ponderación otorgada fue (1) para autoestima alta y (0) para autoestima baja. El valor máximo posible por cada ítem fue 65 y el valor mínimo 0. El valor actual es el resultado promedio de las respuestas de autoestima alta. Para cada ítem se calculó su índice, con base en la siguiente fórmula:

$$IA = \frac{\text{Autoestima}_{\text{actual}} - \text{Autoestima}_{\text{mínima}}}{\text{Autoestima}_{\text{máxima}} - \text{Autoestima}_{\text{mínima}}}$$

El índice de autoestima es el resultado de sumar los índices parciales de cada ítem y dividirlo entre 25. Los ítems son los siguientes: Los problemas me afectan poco (PAP); me cuesta trabajo hablar en público (HP); si pudiera cambiaría muchas cosas (PC); tomo una decisión fácilmente (TDF); soy una persona simpática (SPS); me enoja fácilmente (EF); me cuesta trabajo acostumbrarme a algo nuevo (TAN); soy popular entre la gente de mi edad (PGE); mi familia generalmente toma en cuenta mis sentimientos (FTS); me doy por vencido fácilmente (MVF); mi familia espera demasiado de mí (FED); me cuesta mucho trabajo aceptarme (MTA); mi vida es muy complicada (VC); mis compañeros casi siempre aceptan mis ideas (CAI); tengo mala opinión de mí mismo (MOM); muchas veces me gustaría irme de mi casa (GIC), con frecuencia me siento a disgusto con mi trabajo (SDT); soy menos guapo que la mayoría de la gente

(MG), si tengo algo que decir generalmente lo digo (TDD); mi familia me comprende (FC); los demás son mejor aceptados que yo (DMA); siento que mi familia me presiona (SFP); con frecuencia me desanimo en lo que hago (FDH); muchas veces me gustaría ser otra persona (GSP); se puede confiar muy poco en mi persona (CPP).

Índice de identidad étnica (IIE)

El IIE se construyó a partir de la escala de identidad étnica multigrado (EIEM), el cual fue desarrollado por Phinney (1992). Esta escala está integrada por 14 preguntas que responden a tres componentes: el primero es el cognitivo de la identidad étnica o “afirmación e identificación étnica”. El segundo se refiere a las connotaciones valorativas asociadas con la pertenencia a un grupo étnico; se trata aquí de la valencia de las actitudes hacia la propia etnicidad –es decir el orgullo o afirmación étnica–. El tercero es el componente referido a las conductas o practicas étnicas; hace referencia al vínculo emocional o cercanía psicológica con el grupo étnico o de referencia.

El índice de identidad étnica (IIE) se construyó de acuerdo con el siguiente procedimiento: La ponderación otorgada fue la siguiente: muy en desacuerdo (0), en desacuerdo (0), indiferente (1), de acuerdo (2), muy de acuerdo (3). El máximo puntaje posible fue 195, que resulta de multiplicar los 65 instrumentos aplicados por tres, que corresponde a la ponderación otorgada para la respuesta muy de acuerdo. El mínimo posible de identidad étnica es 0, en un escenario en el que todos los encuestados respondieran muy en desacuerdo o en desacuerdo. Los 15 ítems son los siguientes: grupo étnico al que pertenece (GEP); feliz de pertenecer a mi grupo étnico (FPGE); me siento ligado a mi grupo étnico (LGE); comprometido con mi grupo étnico (CGE); estoy bien con mi tradición étnico (BTE); orgulloso de pertenecer a mi grupo (OPG); conocer más sobre la historia, tradiciones de mi grupo étnico (CHT); consciente de mis raíces étnicas (CRE); no sé cual es el papel que juega mi grupo en mi vida (NPGV); no me he preocupado para aprender más sobre la cultura e historia de mi grupo (NPCH); entiendo lo que significa para mi pertenecer a un

grupo étnico (ESPG); pienso sobre como se podría ver afectada mi vida por el hecho de pertenecer a mi grupo étnico (PAVG); asisto a organizaciones que están compuestas por personas de mi grupo (AOG); participo activamente de las tradiciones (PAT); asisto a organizaciones donde se promueven las tradiciones (AOPT). Para el cálculo de los índices parciales por ítem, se siguió el procedimiento para la construcción del índice de autoestima. El IIE es el resultado de sumar los índices parciales y dividirlo entre 15.

Conclusiones

En este trabajo se sustenta, desde la perspectiva conceptual y metodológica, las posibilidades de construir un índice mejorado de desarrollo humano, en el que destaque la relación entre necesidades, *satisfactores* y capacidades, como elementos centrales de la naturaleza y la esencia humana. Se destaca la relevancia de la integralidad de las necesidades humanas materiales y las emocionales, las que conforman una unidad biopsicosocial. En consecuencia, cualquier sistema de medición del desarrollo humano debería estar guiado por tal naturaleza. Esta perspectiva sugiere que el abordaje sea transdisciplinario, y desde la mirada de los sistemas complejos, debido a que en el proceso de satisfacción y generación de capacidades humanas, intervienen elementos del conocimiento derivados de la Economía, Psicología, Antropología, Nutrición, Sociología, Ciencias Políticas, por citar algunas.

En términos metodológicos, es posible construir un índice multidimensional que capte la naturaleza de las necesidades, *satisfactores* y capacidades humanas. Sin embargo, en términos operativos, requiere de mayores recursos (humanos, financieros y de tiempo). Una de las ventajas del IDH que viene construyendo el PNUD desde 1990, es la relativa facilidad en la obtención de la información, la cual proviene de los datos nacionales que manejan las dependencias especializadas de los diferentes países. En la propuesta que se formula en este trabajo, se requiere no solamente de los datos que viene utilizando el PNUD, sino, también, de otros, que no son generalmente recopilados por las encuestas nacionales, ni manejados

por las estadísticas de las dependencias de gobierno; tal es el caso, de las variables: nutrición, seguridad, participación, autoestima e identidad étnica. Adoptar un índice mejorado de desarrollo humano, que involucre un mayor número de necesidades, demanda reconsiderar la información recolectada en las encuestas nacionales, de manera que permita incorporar las dimensiones biopsicológicas propias de la esencia humana. Para lograr la institucionalización de una propuesta como la presentada en este trabajo, se requiere de la voluntad política de los Gobiernos y una visión integral de la naturaleza humana. La información generada es promisorio, en tanto puede permitir la formulación de políticas públicas que respondan de manera más adecuada al desarrollo del potencial humano. Al no ser viable su institucionalización en el corto plazo, representa una posibilidad para evaluar procesos de desarrollo humano a escalas pequeñas, tales como: comunidades, municipios y organizaciones urbanas o rurales, tal como fue utilizada en la investigación, de la cual se desprende este trabajo.

Bibliografía

Alkire, Sabina, (2002): Dimensions of Human Development. *Review World Development*, vol. 30, N.º 2, pp. 181-205.

Boltvinik, Julio (2005): Ampliar la mirada. Un nuevo enfoque de la pobreza y el florecimiento humano, *Papeles de Población*, Vol. Abril - Junio, N.º 44, pp. 9-42.

_____ (2003): Tipología de métodos de medición de la po-breza. Los métodos combinados. *Comercio exterior*, vol.53, N.º 5.

Damián, Araceli y Boltvinik, Julio (2003): Evolución y características de la pobreza en México. *Comercio Exterior*, vol, 53, N.º 6.

Despotis, D. (2004): Measuring human development via data envelopment analysis: the case of Asia and the Pacific. Omega, *The International Journal of Management Science*.

Elizalde, A. Martí, M. y Martínez, F. (2006): Una revisión crítica del debate sobre las necesidades humanas desde el enfoque centrado en la persona. *Polis, Revista de la Universidad Bolivariana*, Vol. 5, N.º 5.

Feres, J. y Marceró, X. (2001): *Enfoques para la medición de la pobreza. Breve revisión de la literatura*, (Santiago, División de Estadísticas y Proyecciones Económicas/CEPAL).

Gallegos, A. y Trueba, Ignacio, (2006): “Incidencia de la seguridad alimentaria en el desarrollo en Trueba”, I, *El fin del hambre en el 2025*. Grupo Mundi Prensa, España.

Lafarga, J. y Gómez del Campo, J. (2006): *Desarrollo del potencial humano. Aportes de una psicología humanista*. Editorial Trillas, de la primera edición del año 1992, volumen IV.

Marcelo, Xavier. (2001): *La medición del Desarrollo Humano: elementos de un debate*. Estudios estadísticos y prospectivos. División de Estadísticas y Proyecciones Económicas. CEPAL, Naciones Unidas. 39 pp.

Maslow, H. (1977): *La tercera fuerza*, la psicología propuesta por Abraham Maslow, primera edición en Español 1977, Editorial Trillas, S. A.

_____ (1991): *Motivation and personality*. New York: Harper & BROS., 1954 (ed. rev.), 1970.

Mora, Minor, (2004): “El lado oscuro de la medición de la pobreza. Reflexiones a partir del caso costarricense”. *Revista Centroamericana de Ciencias Sociales*, Vol, I., N.º 2, pp. 75-103.

Neef, M. Elizalde, A. y Hopenhayn (1989): *Desarrollo a Escala Humana, una opción para el futuro*. CEPAAUR y Fundación Dag Hammarskjöld. 100 pp.

Smith, V. (2002): “La escala de identidad étnica multigrupo (EIEM) en el contexto costarricense”. *Revista Actualidad en Psicología*, Vol. 18, N.º 105, pp: 47-67.

ENCUENTROS

Las raíces sociales de la crisis política en Honduras. Crónica de la miseria en Intibucá.

Juan Pablo Pérez Sáinz¹

En el momento en que se escribe este texto, Honduras está en el centro de la noticias de América Latina. El 28 de junio de 2009 hubo un golpe de Estado que supuso la expulsión del país del presidente elegido constitucionalmente. La “normalidad” democrática que siguió a la larga “noche autoritaria” y que parecía imperar en la región, se ha visto abruptamente cuestionada. De hecho, esta “normalidad” venía siendo desafiada por el incremento del abstencionismo que ha venido acaeciendo en la mayoría de las elecciones latinoamericanas.

Este golpe de Estado y la crisis que ha develado son susceptibles de ser interpretados desde distintas perspectivas. Una primera e inmediata sería la referida a la constitucionalidad; discusión necesaria pero insuficiente ya que la naturaleza “pétrea”, o sea inamovible, de la Constitución vigente en Honduras lleva irremediamente a una discusión “litológica” (o sea, cuál artículo de la Constitución resulta más “pétreo”). Mucho más interesante es una interpretación en términos socio-políticos, identificando a los actores involucrados, sus orientaciones y proyectos que han puesto en juego; o sea, qué

1 Sociólogo e investigador de FLACSO-Costa Rica.

dinámicas de poder se están dirimiendo. De hecho, este tipo de discusión debería empezar con el análisis del contexto histórico en el cual se gestó la presente Constitución para tener claro de qué tipo de “reglas del juego” se está hablando y a quiénes favorece y a quiénes perjudica. Pero en el presente texto se quiere recurrir a otro tipo de interpretación: la que busca identificar las raíces sociales de esta crisis.

En tanto que se puede pensar que esta crisis política sería también una crisis de ciudadanía, es útil recurrir a Marshall (1998) y a su análisis clásico del desarrollo histórico de distintos tipos de ciudadanía (civil, política y social). Una de sus tesis centrales es que el capitalismo se caracteriza por una permanente tensión entre mercado y democracia y la respuesta que el autor británico formuló para superar esa tensión fue la del desarrollo de ciudadanía social (Turner, 1993). Esto plantea que esta ciudadanía, entendida como conjunto de políticas públicas que garantizarían un nivel mínimo de vida digna a los habitantes de un país que les hiciera sentir parte integrante de esa comunidad nacional, puede ser un hilo conductor útil para identificar las raíces sociales de la crisis de una democracia, como sería la del caso hondureño.

Este conjunto de políticas públicas que materializan este tipo de ciudadanía son las políticas sociales y, dado el sentido común imperante sobre el fenómeno de las carencias materiales y simbólicas que afectan a la población, trae a la palestra el tema de la pobreza como raíz social de la crisis. Pero pensamos que este tipo de enfoque, el de pobreza con sus múltiples variantes metodológicas, es superficial y, por tanto, insuficiente para los propósitos que se persiguen. Por el contrario, se quiere postular un enfoque alternativo que hemos venido desarrollando: el de exclusión social. Por eso, en un primer apartado de este texto, recordaremos las diferencias entre ambos tipos de enfoques, esperando que quede claro a los lectores que se están mirando las carencias sociales desde una óptica radicalmente diferente a la de pobreza y que va permitir identificar mejor las raíces sociales de la actual crisis hondureña.

La mirada sobre esta sociedad se circunscribe a un conjunto de municipios del departamento de Intibucá, uno de los departamentos con mayores carencias sociales; forma parte de lo que se podría

denominar la “Honduras profunda”.² Pero esta “Honduras” no se limita a este departamento o a departamentos adyacentes del sur-occidente del país, sino que se extiende como una llaga a través de todo el territorio, aunque los indicadores tradicionales de pobreza o desarrollo humano escondan, en sus promedios, varianzas amplias que hablan de grandes desigualdades. Intentamos captar esta realidad en un segundo acápite en el que se describen los universos estudiados para tener una primera visión de la amplitud de las carencias que afectan a sus poblaciones, pero también se identifican escenarios de superación de la exclusión social. La importancia de tales escenarios es que muestran hasta qué grado son superables o no las carencias existentes para tener una idea de su profundidad y, por tanto, cuán tan hondas son las raíces sociales de la actual crisis. Con estos resultados se reflexiona -en las conclusiones- sobre la ciudadanía realmente existente en Honduras (no la plasmada en la Constitución y en los discursos de las élites políticas) y su incidencia en la actual crisis.

Es importante advertir que se está ante un texto breve y conciso; la mirada sobre la miseria no permite excesos argumentativos. La reflexión del segundo apartado, la referida a Intibucá, se basa en un análisis estadístico. Como no todos los lectores están familiarizados con este tipo de aproximación, hemos optado por explicitar los procedimientos utilizados en un apartado metodológico. De esta manera, esperamos captar mejor la atención de los lectores.

2 Estos municipios fueron analizados en el marco de dos proyectos desarrollados entre FLACSO-Costa Rica y el PNUD de Honduras, durante los años 2006 a 2008, en los que el autor de este texto fue el investigador principal. Los primeros municipios, los correspondientes a la Mancomunidad AMFI, se hicieron en el marco del proyecto “Alcanzando las Metas del Milenio a nivel local”, mientras que los segundos municipios, agrupados en la Mancomunidad MANCARSORIJ, en el marco del proyecto “Observatorio de las Metas del Milenio”. Nuestro mayor agradecimiento es a Ana Laura Touza, quien fue la investigadora nacional y la coordinadora del trabajo de campo en ambos proyectos. La responsabilidad de los contenidos de este texto es únicamente nuestra.

1. Exclusión social: más allá de la pobreza

En textos previos hemos señalado las diferencias entre los enfoques de pobreza y el de exclusión social, argumentando la mayor pertinencia analítica de este último enfoque para comprender más cabalmente la problemática de las carencias sociales (Pérez Sáinz y Mora Salas, 2007a, 2007b; Mora Salas y Pérez Sáinz, 2009). Pero es importante recordar estas argumentaciones para que quede claro el sentido analítico del resto de este texto.

Lo primero por destacar es que es lugar común analizar las carencias de los hogares desde la óptica del concepto de pobreza. Esto ha supuesto que se haya construido, desde los años ochenta del siglo pasado, un sentido común donde se ha confundido objeto de estudio (carencias) con el marco analítico y metodológico que se utiliza (pobreza). De esta manera, decimos que analizamos la pobreza cuando lo que realmente hacemos es analizar las carencias desde la perspectiva de la pobreza. O sea, la lente sustituye el objeto por observar. Esta precisión epistemológica básica es importante para plantearse la posibilidad de que pueden existir otras lentes para observar y comprender las carencias de los hogares. Además, si la lente del concepto de pobreza ofrece una visión limitada, se plantea, también, la necesidad de buscar marcos analíticos alternativos.

En este sentido, hemos propuesto entender las carencias sociales a partir del concepto de exclusión social. Este designaría hogares en reproducción deficitaria porque no gozan de los beneficios de la ciudadanía social existente y su inserción en el mercado de trabajo pasa por el excedente laboral. De esta definición hay que destacar los siguientes elementos.

Primero, se identifica el hogar como la unidad de análisis de la exclusión social por ser el *locus*, por excelencia, donde este fenómeno se materializa. Esto supone que este fenómeno no se aplica a individuos aunque existan formas de exclusión individual que remitirían a otro tipo de fenómeno y problemática, que tiene que ver con trayectorias biográficas e hitos catastróficos de estas (enfermedades, rupturas familiares, etc.). Ni tampoco se aplica a

grupos (mujeres, indígenas, homosexuales, etc.) cuya estigmatización socio-cultural los somete a dinámicas de discriminación. Consideramos que esta es originariamente resultado de procesos de exclusión cultural que se acoplan a la exclusión social, reforzándose mutuamente.

Segundo, el término social remite al hecho de que estamos hablando de reproducción de población, en este caso agrupada en hogares. Es esta dimensión reproductiva la que delimita y precisa el adjetivo que acompaña a la exclusión.

Tercero, esta es una definición que postula relaciones de causalidad. Por un lado, estaría el Estado por su ausencia en términos de ciudadanía social al desarrollar políticas sociales que no resultan universales. Y, por otro lado, estaría el proceso acumulativo que genera un excedente laboral de naturaleza estructural. Este segundo mecanismo de generación articula a la exclusión con la problemática de las desigualdades de excedente económico que se generan en los mercados, especialmente en el laboral. De hecho, se puede decir que la exclusión social es la manifestación extrema de este tipo de desigualdades. En este sentido, la exclusión social expresa una situación tanto de fallas del mercado como de abandono del Estado. Pero, al respecto, se quiere destacar que este concepto no solo interpela al Estado y sus políticas sociales, como se suele hacer desde los enfoques de pobreza, sino, también, al proceso de acumulación vigente. Esta es una diferencia fundamental entre estas propuestas analíticas.

Y cuarto, es una definición que historiza el fenómeno de la exclusión social. Sus tres elementos están sujetos a cambios en el tiempo. Así, los hogares se transforman en función de los cambios en los arreglos familiares. También, se modifican los contenidos y los ámbitos de la ciudadanía social, así como la composición y funcionalidad del excedente laboral, como resultado del desarrollo histórico del capitalismo.

Esta aproximación al fenómeno de las carencias sociales nos parece más pertinente y al respecto hay tres razones que la diferencia, de manera significativa, de los enfoques de pobreza.

En primer lugar, la exclusión social, en tanto que representa la forma extrema de las desigualdades sociales, remite a una comprensión relacional de la sociedad, basada en el poder, al contrario de la pobreza que, independientemente del enfoque que se adopte (línea de pobreza, necesidades básicas insatisfechas, pobreza humana, etc.), define las carencias en términos de un cierto estándar de bienestar y, por tanto, de una comprensión no relacional. O sea, la mirada de la sociedad desde la pobreza es seudocrítica: nos señala carencias sociales, pero la óptica es mixtificadora. Esta diferencia es crucial, no solo en términos analíticos (visión relacional *versus* no relacional con todas sus consecuencias en términos de asumir al orden social como conflictivo o no), sino, también, de políticas. La reducción de la pobreza se basa en un voluntarismo moral, mientras que la superación de la exclusión implica redefinición de las relaciones de poder.

Segundo, la noción de pobreza y las políticas contra su reducción parten de la premisa de la existencia de una comunidad, normalmente la nacional, donde algunos sectores sociales están deficientemente incorporados, pero su integración adecuada es factible ya que es posible la movilidad social ascendente con las políticas apropiadas. La perspectiva de la exclusión, por el contrario, postula la fractura de la comunidad apuntando la existencia de sectores que han sido dejados fuera de esta y, por tanto, de dualización de la sociedad. Es decir, pobreza habla de ciudadanía social deficiente mientras exclusión denuncia su ausencia.

Y finalmente, como corolario de lo anterior, el enfoque de pobreza supone que hay posibilidades de superación de la pauperización a partir de la premisa de la movilidad social de los

pobres, inducida por políticas correctas que generarían oportunidades al alcance de los más desposeídos para superar su postergación social. Por el contrario, desde la perspectiva de la exclusión social se cuestiona la premisa de la movilidad y se propone más bien que hay bloqueo en la superación de la pobreza, especialmente de la indigencia. Bloqueo cuya causa radica en la exclusión social, que es el rasgo definitorio crucial y pertinente.

Esta última proposición ha sido formulada como hipótesis y sometida a falsación en distintos estudios realizados en Centroamérica. Esta hipótesis postula que hay hogares con carencias profundas que aunque se les genere un entorno favorable para la superación de la pobreza, no lo logran porque su condición de exclusión se lo impide. Es lo que hemos denominado hipótesis del bloqueo de la superación de la pobreza por la exclusión. Su no falsación permite sustentar que el enfoque de exclusión es más pertinente que el de pobreza para abordar el fenómeno de las carencias de los hogares.³

Con los datos levantados en Intibucá no se ha podido falsear esta hipótesis del bloqueo, por lo que es pertinente utilizar este enfoque de exclusión social, en lugar del de pobreza, para analizar de manera más profunda las carencias en estos universos de estudio.⁴

2. La “Honduras profunda”: miseria y carencias sociales en Intibucá

El conjunto de municipios de Intibucá considerados se agrupan en dos Mancomunidades. La primera es la Asociación de los Municipios de la Frontera de Intibucá (AMFI), que incluye los municipios de San Marcos de Sierra, Concepción, Colomoncagua,

3 La estrategia especificada de falsación se explicita en los textos mencionados al inicio de este apartado.

4 Los resultados de esta falsación se encuentran en Pérez Sáinz (2008).

Camasca, Magdalena y Santa Lucía.⁵ Y la segunda es la Mancomunidad de los Municipios del Río San Juan (MANCORSARIJ), también ubicada en el departamento de Intibucá, que incluye cinco municipios: Yamaranguila, Opalaca, Dolores, San Miguelito y San Juan.

En tanto que nuestra unidad de análisis es el hogar, es pertinente destacar los rasgos más sobresalientes de estos en ambas Mancomunidades.⁶ Además, este ejercicio sirve para contextualizar los universos de estudio.

En AMFI el tamaño promedio del hogar es de 5,6 miembros, pero con diferencias entre municipios: Colomoncagua (6) y Santa Lucía (5,3). Un poco más de un cuarto de los hogares están encabezados por mujeres, pero este porcentaje desciende a un quinto en Concepción y se eleva a poco más de un tercio en Magdalena y Santa Lucía. Los porcentajes de esta segunda dimensión, con la excepción de San Marcos de Sierra y de Camasca, parecen coincidir con los de la dimensión de recepción de remesas. Esto insinuaría ausencia de hombres en edad madura que constituirían el principal componente del flujo emigratorio. También parece asociada a este fenómeno emigratorio, en la mayoría de los municipios, la inserción ocupacional de los hogares, en el sentido que a mayor incidencia de la recepción de remesas, menor la incorporación ocupacional. Puede pensarse en dos causas: por un lado, los hogares tienen menos miembros disponibles en edad de trabajar; y, por otro lado, el costo de oportunidad del empleo no sería aceptable ante la recepción de remesas. Finalmente, hay diferencias en términos de etnicidad, que está limitada a la autoidentificación de la persona informante.⁷ Los extremos lo representan San Marcos de Sierra y Santa Lucía. En aquel, casi nueve de diez informantes se autoidentificaron como lenças, mientras en este un poco más de uno sobre diez.

5 San Antonio forma parte también de esta Mancomunidad, pero debido al conflicto surgido con la construcción de la represa de El Tigre no fue posible aplicar la encuesta, en el mismo período, por rechazo de los habitantes.

6 Los cuadros 2.1 y 2.2 del anexo contienen la información que se comenta.

7 Al respecto, se consideraron las siguientes condiciones: ladina/mestiza; indígena; y "otros" que corresponde a personas que no supieron o no quisieron autoidentificarse étnicamente.

Dentro de esta Mancomunidad, destaca Santa Lucía, que parece ser un municipio con un perfil por hogar bastante definido: hay menos miembros y también menos ocupados; es donde la jefatura femenina tiene más incidencia como también las remesas; y parece ser el municipio donde la presencia indígena sería menos relevante. Los cuatro primeros atributos se pueden entender en términos de la importancia central que tiene la emigración hacia el extranjero en este municipio.

Por su parte, en MANCORSARIJ, todas las dimensiones consideradas muestran diferencias entre los municipios, con la excepción de la jefatura femenina del hogar, fenómeno que caracteriza a un quinto de los hogares. En términos del tamaño del hogar, el contraste se establece entre Yamaranguila (6,4) y San Miguelito (5,4), mientras que en términos de ocupados acaece entre San Juan (1,9) y Dolores (1,6). En cuanto a las remesas, es un fenómeno que solo tiene relevancia en San Juan. Y en términos étnicos, también encontramos diferencias en Dolores y, sobre todo, Yamaranguila y Opalaca predomina la población lenca.

De este conjunto de perfiles de los hogares de MANCORSARIJ, hay que destacar el caso de San Juan que se caracterizaría por los siguientes rasgos: mayor incorporación de los hogares al mercado de trabajo⁸; menor presencia indígena; y el único municipio donde hay un porcentaje significativo de hogares que reciben remesas.

Una vez descritos los perfiles de los hogares, se debe mostrar el alcance de la miseria por medio de la incidencia de los bloqueos en ambos universos; o sea, del porcentaje de hogares en condición de exclusión extrema.⁹ Recordemos, según lo argumentado en el apartado previo, que la exclusión está mostrando tanto las fallas del mercado, como resultado de los efectos perversos del modelo vigente de acumulación, como el abandono del Estado por la cobertura insuficiente de sus políticas sociales básicas.

8 Otra información recabada en la encuesta pero que no se analiza en el presente texto, muestra que San Juan es el municipio donde habría mayor comercialización de la agricultura acompañada con diversificación del empleo fuera de la actividad agropecuaria.

9 Los cuadros 2.3 y 2.4 del anexo contienen la información que se comenta.

Lo primero por destacar es que en ambas Mancomunidades casi dos tercios de los hogares se encuentran en condición de bloqueo: el 63,9% tanto en AMFI como en MANCORSARIJ. No obstante, hay diferencias entre los municipios considerados que merece la pena resaltar. Así, en el caso de AMFI, San Marcos de Sierra y Concepción son los que presentan mayores niveles, afectando a siete de cada diez hogares; por el contrario, en Camasca ese porcentaje desciende a casi la mitad; además, un cuarto de las unidades domésticas se caracterizan por la inclusión social. En MANCORSARIJ, mientras la exclusión extrema es casi universal en Opalaca (nueve de cada diez hogares), en San Juan solo afecta a cuatro de cada diez hogares; de hecho, en este último municipio, un tercio de las unidades domésticas se encuentra en situación de inclusión social.

Pensamos que los datos son contundentes: en ambos universos dos tercios de los hogares están en condición de bloqueo; es decir, no pueden superar su pauperización aunque hubiera cambios sustantivos en su contexto, sea resultado de políticas sociales tradicionales exitosas y/o de transformaciones socio-económicas significativas, si no se modifica su condición de exclusión. Esto nos habla de la magnitud de la miseria de estos municipios. Para nuestros propósitos analíticos, la situación de exclusión extrema es sinónimo de ausencia de ciudadanía efectiva. O sea, la gran mayoría de la población de estos municipios está fuera del ámbito y de la dinámica de la democracia existente en Honduras. La cuestión que sigue, y que es clave en nuestra interpretación, es ver si hay posibilidades de su integración y esto supone explorar las posibilidades de superación de la condición de bloqueo.

Con el fin de poder abordar esta cuestión, se recurre a un análisis multidimensional, que intenta identificar los factores que podrían contribuir a superar la exclusión. Además, este análisis permite realizar ejercicios de simulación que sirven para identificar escenarios. Al respecto se ha elaborado el cuadro 1, que contiene, en primer lugar, el tipo de recursos cuyo acceso a ellos posibilitaría la superación de la exclusión extrema.¹⁰ Segundo, a partir de ellos se ha

¹⁰ Estos recursos se han identificado por medio de sondeos modelos de regresión logística. Al respecto, véase el apartado tercero del anexo metodológico.

identificado y calificado un escenario correspondiente, que conllevaría un conjunto de políticas que permitirían que los hogares bloqueados tuvieran acceso al respectivo recurso. Y finalmente, se han hecho simulaciones para ver cuál sería el efecto en la reducción de la exclusión extrema si el escenario llegara a concretarse.¹¹ Pero antes de pasar a interpretar este cuadro, es necesario precisar el término escenario.

Por un lado, el escenario existe en el sentido de que el recurso es real y ya ha sido apropiado mayormente por los hogares no bloqueados; por eso deviene en un factor importante en la superación de la exclusión extrema. En este sentido, se pueden analizar casos concretos para ver si hay probabilidades reales o no de acceso al recurso en cuestión. Pero, por otro lado, en tanto que lo que se está contemplando es una reducción significativa del bloqueo, beneficiando al máximo de hogares en tal situación, el escenario adquiere una dimensión colectiva y eso implica transformaciones contextuales que trascienden los casos particulares. En este segundo sentido, los escenarios devienen más bien en utopías. Ilustremos estos dos aspectos del término escenario con un ejemplo: la adquisición de nuevos conocimientos. Un hogar bloqueado específico, si recibiera ayuda monetaria, podría financiar a algún/a hijo/a para que aprendiera computación e incluso adquirir una computadora. Esta acción entra en el campo de las posibilidades reales. Si este tipo de acción tuviera alcance colectivo, el problema que se plantea es que a esa adquisición generalizada de este nuevo saber debe corresponder una transformación del contexto local que lo valore. O sea, la economía local debería evolucionar hacia una economía de conocimiento y aquí se está ante el escenario como utopía.

Hechas estas aclaraciones, pasemos a interpretar el cuadro.

¹¹ La lógica de estas simulaciones se encuentra en el apartado cuarto del anexo metodológico.

Cuadro 1.
Recursos y escenarios de superación de la
exclusión extrema por Mancomunidad

Recurso	Escenario	% de hogares que podrían superar el bloqueo	
		AMFI	MANCORSARIJ
Tierra	Reforma agraria	3,3	
Mercado	Políticas de comercialización agraria	4,4	
No agrarios	“Nueva ruralidad”	46,1	43,8
Nuevos conocimientos (inglés y computación)	Economía del conocimiento	80,1	40,3
Participación política	Democratización de la política local		19,2
Remesas	Emigración	98,7	57,7

Fuente: Encuesta de hogares PNUD-FLACSO.

Los dos primeros recursos están relacionados con la tradición agraria de estos municipios. El primero nos habla del anhelo de la propiedad de la tierra, mientras el segundo de la modernización de la agricultura, mediante su mercantilización, independientemente de que haya propiedad o no de la tierra que se cultive. Lo importante por destacar es que estos recursos no resultan significativos en el caso de MANCORSARIJ y en cuanto a AMFI, la incidencia en la superación del bloqueo, si se procediera con algún tipo de reforma agraria que generalizase la propiedad de la tierra o con una política estratégica de comercialización agropecuaria, sería mínima. Por consiguiente, estos

datos están insinuando que estamos ante un mundo agrario que, en sus condiciones actuales¹², no presenta potencialidades de desarrollo para la población relegada en la exclusión extrema.

Por el contrario, el tercer recurso está sugiriendo que si se optase por la denominada “nueva ruralidad”, la que no se basaría en actividades agrícolas, los efectos serían mayores. En efecto, en ambas Mancomunidades casi la mitad de los hogares superaría el bloqueo. La cuestión obviamente es la viabilidad de esta nueva vía, empezando por actores locales que la estén imaginando y dispuestos a emprenderla. O sea, el escenario adquiere mayor connotación de utopía que los anteriores.

Algo parecido se puede decir del acceso a nuevos conocimientos como la computación y el inglés. Su impacto en la reducción de la exclusión extrema sería importante, especialmente en AMFI. Pero, en este sentido, este escenario es aún más utópico que el anterior porque su inicio y desarrollo, dado que implicaría el desarrollo de una economía del conocimiento, está fuera del alcance de actores locales y depende de acciones extra-locales.

En el caso de MANCORSARIJ, el acceso a la participación política emerge como recurso por tomar en cuenta. Este fenómeno está insinuando que el clientelismo político tradicional tiene consecuencias en las carencias de los hogares en esta Mancomunidad. Una mayor democratización de la vida política local lograría que un quinto de las unidades domésticas superara el bloqueo.

Y hemos dejado para el final el recurso y su respectivo escenario que representan, desgraciadamente, la verdadera esperanza de la mayoría de esa población: la emigración. Si se lograra generalizar este fenómeno, prácticamente el bloqueo desaparecería de AMFI y en el caso de MANCORSARIJ, seis de cada diez hogares en exclusión extrema superarían esa condición. De ahí que no es de extrañar, como se pudo constatar al inicio de la investigación en conversaciones con informantes claves, que el sentido común identifica la emigración como la única salida para escapar de la miseria.

12 Habría que ver que acaecería si se cambiaran las condiciones existentes, como, por ejemplo, tener un mayor acceso al agua o desarrollar otros cultivos. En este sentido, los resultados desahucian el tipo de producción agrícola existente, pero no necesariamente la opción de desarrollo agrario bajo otras modalidades.

Conclusiones

¿Qué consecuencias tienen estos resultados para el desarrollo de la ciudadanía y de la democracia en Honduras? Se puede decir que la mayoría de la población (no hay que olvidar que son dos tercios) de estos municipios enfrenta dos tipos de situaciones por su condición de bloqueo.

Una parte de esta población, probablemente la minoritaria, alberga la esperanza de emigrar. Se trataría de aquellos hogares que creen poder obtener los recursos monetarios y sociales para iniciar el incierto viaje de la emigración. Pero, en términos colectivos, emigrar implica que las estrategias de desarrollo, con su componente de integración de la población a la comunidad nacional, han fracasado rotundamente. Si bien la importancia creciente de las remesas ha supuesto un cambio en la percepción sobre los emigrantes que han pasado de ser los “villanos perdedores que tuvieron que abandonar su país” a los “héroes remeseros”, siguen siendo no ciudadanos; fueron expulsados de su país. Revertir esta situación supone que a los emigrantes no solo se les conceda el derecho al voto, sino, sobre todo, elegir a representantes propios de la emigración.¹³ O sea, se requiere que la diáspora se reintegre al ámbito de la ciudadanía y de la comunidad nacional.

Por otra parte, están los excluidos que no se plantean la emigración porque no tienen posibilidades de acceder a los recursos monetarios y sociales que la posibilitan. Su destino es recluirse en un mundo de autosubsistencia que acaba invisibilizándolos para alivio de la “sensibilidad” social de las élites. Sencillamente, es una población que no existe. Es la exclusión en su forma más depurada. Su reinserción en la comunidad nacional, y por tanto en un ámbito de ciudadanía efectiva, implica retos de gran dimensión, como se ha podido apreciar de la naturaleza de los escenarios identificados en el apartado anterior. Son retos que cuestionan el rumbo que el país asumió desde hace ya algunas décadas.

13 Esto ha sucedido en Ecuador con la promulgación de una nueva constitución.

En ambos casos se está ante un sistema democrático que cercena la ciudadanía. Se trata, paradójicamente, de una democracia que niega la ciudadanía a importantes segmentos de la población; una democracia limitada a la inclusión social, pero no de la totalidad de la sociedad. De ahí que no es de extrañar la crisis de este sistema, viendo la profundidad de sus raíces sociales. Lo extraño es que la crisis no se haya manifestado antes.

Como es bastante probable que los argumentos previos no hayan sido lo suficientemente convincentes, queremos concluir con un testimonio que es dramáticamente elocuente. Es el relato de una de las investigadoras locales que retomó la investigadora nacional. Esto sucedió en la aldea Buena Vista, en el municipio de Marcos de Sierra, en febrero de 2007:

“Buscábamos a Pedro, 40 años, jefe de familia, casado con tres hijos, campesino sin tierra. Excluido extremo, según nuestra tipología. Teníamos que entrevistar a Pedro para nuestra investigación cualitativa. Subimos una cuesta interminable, en una mañana seca y polvorienta. La casa de Pedro parecía mecerse junto a un abismo. Un rancho de tejas y adobe, pequeñito, a simple vista incapaz de cumplir su función: dar cobijo a cinco personas.

Llamamos varias veces, nadie respondió. Insistimos, sino habría que caminar otra media hora para buscar un reemplazo. Una señora pasó caminando despacio, con dos perros flacos amarrados de una pita, iba a la campaña de vacunación que había en la aldea.

‘Buenas, ¿buscan a Pedro? Él ya no está con nosotros’-nos dijo. ‘¿Emigró?’ pregunté titubeante. ‘No, ayer lo enterramos’. –‘Pero, ¿cómo?... tenía 40 años...’ -‘No sé- dijo la señora de los perros flacos - ahí está la viuda, pregúntele a ella’. Y retomó su rumbo.

Caminamos hacia la puerta del rancho y golpeamos fuerte varias veces. Al cabo de unos instantes, una señora desfalleciente nos

abrió. Nos contó que había estado recostada en una hamaca con sus tres hijos, no tenía fuerzas, tenían cinco días sin comer. Estaba agotada, además había tenido que cavar la fosa de Pedro con sus propias manos.

Nos dijo que a Pedro hacia unos ocho días le habían pegado unas fiebres, después de tres días ya no pudo levantarse de la cama. No tenía para la caja (féretro) y envolvió al cuerpo en una cobija.

‘-Por Dios, ¿por qué no llevó a Pedro al centro de salud?’- le reclamé.

‘-Cobran tres lempiras¹⁴, no los teníamos’.

Como una cachetada de realidad, sus palabras nos pusieron en la tierra, en aquella tierra: Pedro era un excluido extremo. Mucho más que una estadística, que una gráfica, el rostro mismo de la exclusión”.

Ante este testimonio tan lapidario (¿se debería decir pétreo?) solo cabe hacer una pregunta: ¿de qué le sirvió a don Pedro y a su familia la Constitución hondureña vigente y la democracia que ha viabilizado?

14 Tres lempiras eran en aquel entonces 16 centavos de dólar.

Bibliografía

Marshall, T. H. (1998): Ciudadanía y clase social, en T. H. Marshall y T. Bottomore: *Ciudadanía y clase social*, (Madrid, Alianza Editorial).

Mora Salas, M. y Pérez Sáinz, J.P. ((2009): De la pobreza a la exclusión: una amenaza palpable, en M. Mora Salas y J.P. Pérez Sáinz: *Se acabó la Pura Vida. Amenazas y desafíos en la Costa Rica del Siglo XXI*, (San José, FLACSO).

Pérez Sáinz, J.P. (2008): Exclusión social y Metas del Milenio en Honduras, *Informe de investigación para el PNUD/Honduras*, (San José).

Pérez Sáinz, J.P. y Mora Salas, M. (2007a): “Exclusión social y pobreza irreducible. Reflexiones desde el caso hondureño”, *Revista Centroamericana de Ciencias Sociales*, Vol. IV, N.º 1.

_____ (2007b): *La persistencia de la miseria en Centroamérica. Una mirada desde la exclusión social*, (San José, FLACSO/Fundación Carolina).

Turner, B. (1993): Contemporary Problems in the Theory of Citizenship, en B. S. Turner (1993): *Citizenship and Social Theory*, (London, Sage Publications).

Anexo Metodológico

Ya señalamos en la introducción que el análisis desarrollado, en el segundo apartado, sobre la miseria en Intibucá, se basa en procedimientos estadísticos que queremos explicitar en este anexo metodológico.

1. Encuesta de hogares

Para cada municipio se estimó una muestra con un nivel de confianza del 95% (1,96 en puntaje z), más o menos 5% de error y máxima varianza (0,25). De esta manera, han resultado los siguientes tamaños de muestras que se reflejan en el siguiente cuadro, que también contiene el calendario de realización de la encuesta:

Marco muestral

Mancomunidad	Municipios	N.º viviendas del INE	N.º viviendas de la muestra	Mes y año
AMFI	San Marcos	265	157	Agosto 2006
	Concepción	1725	316	Agosto 2006
	Colomoncagua	1247	294	Setiembre 2006
	Camasca	786	259	Setiembre 2006
	Magdalena	822	260	Octubre 2006
	Santa Lucía	813	264	Noviembre 2006
	Total		1550	
MANCORSARIJ	Yamaranguila	3452	378	Agosto 2007
	Opalaca	910	303	Setiembre 2007
	Dolores	479	229	Setiembre 2007
	San Miguelito	936	298	Octubre 2007
	San Juan	1986	371	Octubre 2007
	Total		1579	

2. Perfiles de los hogares

Los dos siguientes cuadros muestran los perfiles de los hogares en ambas Mancomunidades.

Cuadro 2.1.
AMFI: perfil sociodemográfico de los hogares por municipio

Características sociodemográficas	Municipios						Total	p<*
	San Marcos	Concepción	Colomon-cagua	Camasca	Magdalena	Santa Lucía		
Tamaño del hogar (promedio de miembros)	5,59	5,58	5,98	5,51	5,42	5,28	5,59	0,28
Jefatura femenina (%)	27,4	20,6	25,2	24,3	34,2	35,0	26,5	.000
Autoidentificación étnica del/la informante (%)								.000
-mestizo/ladino	6,8	22,0	22,9	33,5	24,0	22,5	23,4	
-indígena	84,9	56,5	46,2	38,6	34,2	14,0	43,7	
-otro	8,2	21,5	30,9	27,9	41,8	63,5	32,8	
Reciben remesas (%)	11,0	21,3	23,5	19,2	37,8	40,4	26,1	.000
Promedio de ocupados	1,57	1,44	1,62	1,54	1,37	1,34	1,47	.003

*prueba chi-cuadrado para variables no métricas y análisis de varianza para variables métricas
Fuente: Encuesta de hogares PNUD-FLACSO.

Cuadro 2.2.
MANCORSARIJ: perfil sociodemográfico de los hogares por municipio

Características sociodemográficas	Municipios					Total	p<*
	Yamaranguila	Opalaca	Dolores	San Miguelito	San Juan		
Tamaño del hogar (promedio de miembros)	6,41	5,68	5,46	5,40	6,01	6,04	.000
Jefatura femenina (%)	23,0	12,8	22,3	23,4	21,5	21,4	.054
Autoidentificación étnica del/la informante (%)							.000
-mestizo/ladino	4,7	0,0	3,2	10,9	11,5	6,6	
-indígena	85,5	89,9	56,4	45,1	38,5	67,3	
-otro	9,7	10,1	40,4	44,0	50,0	26,1	
Reciben remesas (%)	5,3	0,6	2,1	7,1	17,9	8,0	.000
Promedio de ocupados	1,79	1,72	1,62	1,65	1,90	1,78	.043

*prueba chi-cuadrado para variables no métricas y análisis de varianza para variables métricas
 Fuente: Encuesta de hogares PNUD-FLACSO.

También en este apartado se muestran los cuadros referidos a los niveles de exclusión/inclusión en las dos Mancomunidades.

Cuadro 2.3.
AMFI: niveles de exclusión por municipio
(porcentajes)

Municipios	Exclusión extrema	Exclusión relativa	Inclusión	Total
San Marcos	72,6	14,5	12,9	100.0
Concepción	69,9	18,9	11,2	100.0
Colomoncagua	65,2	15,8	19,1	100.0
Camasca	60,0	17,6	22,4	100.0
Magdalena	54,2	26,4	19,4	100.0
Santa Lucía	60,8	24,9	14,3	100.0
Total	63,9	19,8	16,3	100.0

Prueba chi-cuadrado $p = .000$

Fuente: Encuesta de hogares PNUD-FLACSO.

Cuadro 2.4.
MANCORSARIJ: niveles de exclusión por municipio
(porcentajes)

Municipios	Exclusión extrema	Exclusión relativa	Inclusión	Total
Yamaranguila	69,3	5,1	25,6	100,0
Opalaca	88,8	6,5	4,7	100,0
Dolores	75,0	5,4	19,6	100,0
San Miguelito	59,4	16,1	24,4	100,0
San Juan	43,5	24,9	31,6	100,0
Total	63,9	11,9	24,2	100,0

Prueba chi-cuadrado $p = .000$

Fuente: Encuesta de hogares PNUD-FLACSO.

3. Modelos de regresión logística de superación del bloqueo

Para ambas Mancomunidades se han procesado sendos modelos de regresión logística con las siguientes características:

- La variable dependiente es dicotómica con valores 0 para hogares en bloqueo y valores 1 para hogares no bloqueados.

- Un primer conjunto de variables de control referidas a características del hogar¹⁵:

Número de menores: cantidad de personas en el hogar con menos de 12 años.

¹⁵ En los modelos originales se introdujeron más variables independientes, pero, en este anexo, nos vamos a limitar a las que resultaron significativas.

Jefatura femenina: variable dicotómica con valor 1 cuando el hogar está encabezado por una mujer.

Informante indígena: variable categórica cuya categoría de referencia es mestizo/a o ladino/a; el valor 1 corresponde a un grupo indígena (lenca, pipil o chortí); y el valor 2 a la categoría residual de “otro” que, en su gran mayoría, corresponden a casos donde la persona informante no quiso o supo autoidentificarse étnicamente.

Escolaridad de la jefatura: variable categórica sobre nivel de escolaridad de la persona que encabeza el hogar y cuya categoría de referencia es “menos que primaria”, mientras que “primaria completa” tiene el valor 1, “secundaria completa” el 2 y “superior” el 3. En el caso de AMFI se debió juntar los niveles de “secundaria completa” y “superior”, mientras que en el caso de MANCORSARIJ, la variable devino en dicotómica con valor 1 para “secundaria completa y más” y 0 para los niveles inferiores. Municipio: es una variable categórica que resultó solo significativa con los datos de MANCORSARIJ. La categoría de referencia es la referida a “otros municipios” (Yamaranguila, Opalaca y Dolores), mientras que el valor 1 corresponde a San Miguelito y el 2 a San Juan.

Un segundo conjunto de variables referidas a recursos:

Estructura socioeconómica: variable categórica cuya categoría de referencia son hogares no campesinos; valor 1 corresponde a campesinos de subsistencia sin tierra propia; valor 2 para casos de campesinos de subsistencia con tierra propia; valor 3 para casos de campesinos que comercializan en la propia comunidad; y valor 4 para casos de campesinos que comercializan extra-localmente. En el caso de AMFI, hubo que juntar las dos categorías de comercialización, mientras que en el caso de MANCORSARIJ, esta variable devino en dicotómica, oponiendo la situación de no campesino (valor 1) con el resto (valor 0).

Acceso a nuevos conocimientos: variable categórica cuya categoría de referencia son los hogares en los que algún miembro tiene conocimiento tanto de computación como de inglés; valor 1 para los casos donde nadie tiene este tipo de conocimientos; y valor 2 cuando se tiene dominio de alguno de estos dos conocimientos. En los casos de AMFI, esta variable se limitó conocimientos de computación y se convierte en *dummy* con valores 0 cuando en el hogar ningún miembro tiene conocimientos de este tipo y valor 1 cuando sí.

Acceso a participación en partidos políticos: variable dicotómica con valor 1 para hogares en los que, al menos una persona, participa en un partido político.

Remesas: variable dicotómica con valor 1 para hogares que reciben este tipo de transferencia.

Los resultados del modelo aplicado en AMFI son los siguientes:

Cuadro 3.1.
AMFI: superación del bloqueo a partir de predictores seleccionados

	B	S.E.	Sig.	Exp(B)
N.º de menores	-0.641	0.062	0.000	0.527
Jefatura femenina	-0.933	0.209	0.000	0.393
Etnicidad del informante				0.002
- indígena	-0.425	0.195	0.029	0.653
- otro	-0.745	0.213	0.000	0.475
Escolaridad de la jefatura			0.000	
- primaria	1.314	0.180	0.000	3.721
- secundaria y más	4.601	0.719	0.000	99.539
Estructura socioeconómica			0.000	
- tierra	-2.059	0.241	0.000	0.128
- mercado	-1.552	0.235	0.000	0.212
- no campesino	-1.394	0.329	0.000	0.248
Remesas	3.142	0.197	0.000	23.160
Computación	1.124	0.216	0.000	3.078
Constante	0.849	0.272	0.002	2.337
Significación	0.000			
Nagelkerke R-cuadrado	0.613			
% de aciertos	84.1			
Punto de corte	0.330			

Fuente: Encuesta de hogares PNUD-FLACSO.

Los resultados para MANCORSARIJ se reflejan en el siguiente cuadro.

Cuadro 3.2.
AMFI: superación del bloqueo a partir de predictores seleccionados

	B	S.E.	Sig.	Exp(B)
N.º de menores	-0.435	0.049	0.000	0.647
Jefatura femenina	0.376	0.178	0.035	1.457
Etnicidad del informante			0.000	
- indígena	-1.546	0.305	0.000	0.213
- otro	-1.492	0.313	0.000	0.225
Secundaria y más (escolaridad del/de la jefe/a)	1.807	0.157	0.000	6.09
Municipio			0.000	
- San Miguelito	0.470	0.221	0.033	1.600
- San Juan	1.392	0.179	0.000	4.021
No campesino	1.278	0.212	0.000	3.588
Remesas	1.551	0.271	0.000	4.714
Nuevos conocimientos			0.000	
- computación o inglés	-1.201	0.200	0.000	0.301
- computación e inglés	-0.492	0.310	0.113	0.612
Participación en partido político	0.705	0.192	0.000	2.023
Constante	1.108	0.380	0.004	3.028
Significación	0.000			
Nagelkerke R-cuadrado	0.466			
% de aciertos	76.7			
Punto de corte	0.335			

Fuente: Encuesta de hogares PNUD-FLACSO.

4. Simulaciones sobre superación del bloqueo de los hogares

Este tipo de modelo permite simulaciones en tanto que estiman probabilidades condicionadas por los predictores, o sea, las variables independientes. Al respecto, se han utilizado únicamente las variables referidas a recursos ya que el primer grupo, las relacionadas con las características del hogar, tienen una función de control.

La simulación implica otorgar al hogar excluido el acceso a un cierto recurso, con lo cual se incrementa su probabilidad de superar el bloqueo. Esta nueva probabilidad debe ser comparada con el punto de corte del modelo: si el valor es igual o superior a este punto, se supera el bloqueo; de lo contrario, el hogar permanece en situación de exclusión extrema.

El siguiente ejemplo puede servir para entender la lógica de la simulación. Se trata de un caso empírico de la base de AMFI. Sus características se muestran en el cuadro 4.1.

Cuadro 4.1
AMFI: simulaciones de superación de bloqueo

	No. menores	Jefa mujer	Indígena	Otro	Primaria	Secundaria y más	Sin tierra	Con tierra	Mercado	Remesas	Computación	Probabilidad
Caso empírico	4	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0.02248505
Simulaciones												
Tierra	4	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0.03677451
Mercado	4	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0.04281222
No campesino	4	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0.15273607
Remesas	4	0	0	0	0	0	1	0	0	1	0	0.34757412
Computación	4	0	0	0	0	0	1	0	0	0	1	0.06611263

Punto de corte $p=0,330$

Se trata de un hogar encabezado por un hombre con un nivel educativo inferior a la primaria completa; la persona informante se autoidentificó como ladina o mestiza; y en ese hogar hay cuatro menores. En términos de recursos, se trata de una unidad campesina sin tierra que no recibe remesas y donde ningún miembro tiene conocimiento de computación. Su probabilidad de superar el bloqueo es muy baja (0,0224) y, por tanto, alejada del punto de corte (0,3300).

Si se simulara que a este hogar se le diera acceso a la propiedad de la tierra, incrementaría su probabilidad de superar el bloqueo, pero no de manera significativa (0,0368). Lo mismo pasaría si pudiera comercializar sus productos agrícolas (0,0428) o si algún miembro del hogar adquiriera conocimientos de computación (0,0661). Distinto es el caso si esta unidad doméstica dejara de ser campesina; en este caso, la probabilidad aumentaría hasta 0,1527, pero aún estaría alejada del punto de corte. Solo la recepción de remesas (0,3476) permitiría salir de la exclusión extrema.

Este tipo de ejercicio se ha realizado con la totalidad de los casos bloqueados¹⁶ a partir de las ecuaciones del respectivo *logito* de cada modelo, modificando el valor de los coeficientes, en el caso de variables categóricas, o de las propias variables cuando estas son *dummies*.

Después de cada simulación, se ha estimado cuántos hogares lograron salir del bloqueo ya que su probabilidad resultó superior al respectivo punto de corte. Estos datos, reportados como porcentajes del total de hogares en exclusión extrema, se reflejan en el cuadro del texto sobre recursos y escenarios para superar el bloqueo.

¹⁶ Para ser precisos se ha trabajado solo con los casos identificados como bloqueados (valor 0) tanto en términos de valores observados como predichos. O sea, se trata de los casos incluidos en la primera celda del cuadro de clasificación que genera el modelo.

ENCUENTROS

Los estudios de los partidos políticos en América Latina: un *estado de la cuestión* de los enfoques al interno de los partidos

Rotsay Rosales Valladares¹

Durante los últimos sesenta años, al menos, la estasiología moderna se ha concentrado en el análisis comparado de los sistemas de partidos políticos (Montero y Gunther, 2003).² Estas perspectivas relegan a un segundo nivel de importancia los estudios sobre la organización y “vida interna” de los partidos y dan prioridad al estudio de sus interrelaciones con el sistema de partidos, con el sistema electoral, con el sistema político y con la cultura política.

El énfasis sistémico generó una inmensa producción académica, estimada por Montero y Gunther en más de doce mil títulos durante la segunda mitad siglo XX, pero reveló la necesidad de reactivar la

1 Politólogo centroamericano, nacido en San José, Costa Rica. Profesor e investigador de Ciencia Política en la Universidad de Costa Rica. Correo electrónico: rotsay.rosales@ucr.ac.cr

2 Este artículo es un producto derivado del documento “Sistema de indicadores de desempeño institucional de los partidos políticos panameños”. Ese documento, actualmente en prensa, fue co-elaborado por el autor como parte del proyecto “Fortalecimiento de los partidos políticos en Panamá”, del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), en Panamá.

investigación académica y política sobre los partidos políticos en su especificidad interna, como organización o institución, con voluntades, interacciones y factores propios y relativamente autónomos.

Organizaciones cuyo mandato u objetivo principal es el trabajo con partidos políticos –antes que con el sistema de partidos– tales como las estadounidenses Instituto Democrático Internacional (NDI) o el Instituto Republicano Internacional (IRI), o las fundaciones alemanas como la Konrad Adenauer, Friedrich Ebert y la Naumann, han apoyado históricamente la modalidad de investigación aplicada y la asesoría a los partidos políticos con afinidades ideológicas y como unidades individuales. Pero es quizás a inicios del nuevo siglo cuando se observa una proliferación de estudios de vida interna partidaria.

La promoción de nuevos estudios en perspectiva interna no ha ocurrido como un acto de voluntad exclusiva de parte de la academia ante un vacío de conocimiento. Ha estado incentivada con particular ahínco por organizaciones intergubernamentales, organismos no gubernamentales (ONG), organizaciones y fundaciones partidarias internacionales y, en general, por el sistema de cooperación internacional, que han patrocinado o coauspiciado proyectos y publicaciones al respecto, básicamente en la modalidad de investigaciones aplicadas y en perspectiva comparada.

Este interés múltiple se relaciona además con el seguimiento y monitoreo evaluativo sobre los procesos de democratización (instauración, consolidación y evaluación de la calidad de la democracia) en América Latina. Debe reconocerse que la mayoría de los estudios de la democratización no se restringen a la simple descripción, sino que subyacen a ellos fuertes componentes u orientaciones normativas, axiológicas y prescriptivas. Insuflan valores y modelos de organización y actividad política, y para el caso de los partidos políticos, se tiene la pretensión de que se constituyan, progresivamente, en entidades más eficientes en el ejercicio de sus funciones, más inclusivas, más transparentes, y más plurales.

La línea de análisis-evaluación de la democratización supone el reconocimiento de que los partidos políticos han sido afectados por un entorno social, económico, político, “epocal” y cultural, que los induce o, al menos, *debería* estimularlos, a formular, internamente,

cambios³. Se considera que la “visión de rayos X” o hacia adentro de los partidos políticos, es una perspectiva propicia para observar la posible incidencia de los retos actuales que afrontan los partidos, y por tanto se promueven investigaciones y proyectos cuyos objetivos apuntan hacia el “fortalecimiento”, “profundización”, “modernización” y “mejoramiento”.

Estos objetivos suelen operacionalizarse en variables o dimensiones, como la organizativa, la programática, la democracia interna y la transparencia o rendición de cuentas internas, las cuales, como es notorio, se consideran, a su vez, como valores “democratizantes” oportunos, pertinentes, necesarios, actuales y útiles.

En este contexto se circunscriben los 15 trabajos que se comentan a continuación. El marco analítico general que comparten puede resumirse en la interacción de perspectivas sistémicas clásicas, el resurgimiento de la visión organizacional interna y la formulación de perspectivas del nuevo institucionalismo que pretenden articular factores y elementos del entorno con procesos internos más o menos autónomos⁴.

3 La autora Flavia Freidenberg afirma: “...Mientras los partidos fueron considerados piezas centrales en las etapas de la transición política, nadie les reclamó que fueran internamente más democráticos. Pero, tras los fracasos que muchos enfrentaron cuando llegaron al gobierno y la desconfianza que los ciudadanos manifestaron hacia la clase política y sus organizaciones, el foco de atención se centró en su funcionamiento interno. Desde diversos sectores nacionales e internacionales comenzaron a darse fuertes presiones para que los partidos cambiaran; para que emergieran formas alternativas de representación y para que el Estado regulara cada vez más la vida interna de los partidos y, con ello, los obligara a ser más incluyentes y participativos. El argumento era contundente. El creciente descrédito de los partidos ante la opinión pública junto a una profunda frustración sobre sus comportamientos, tras décadas de gobiernos autoritarios, obligaba a los partidos a reaccionar y a mejorar su vinculación con los electores. Las dificultades de gobernabilidad hacían creer que la reforma de los partidos era clave para asegurar la estabilidad de la democracia”. (Cita tomada del libro de Rosales y Valverde, 2006).

4 No es correcto observar al neoinstitucionalismo como un único marco teórico homogéneo. Hay múltiples variaciones o perspectivas específicas en el nuevo institucionalismo (Peters, 2003); algunas de ellas bastante distantes entre sí, tales como el *rational choice* y el institucionalismo sociológico; no obstante, todas coinciden en privilegiar a las instituciones como su objeto de estudio y, eventualmente, objeto de intervención primordial en la acción política-estratégica.

El criterio básico de elección de textos para este *estado del arte* es la identificación en ellos de posibles categorías de análisis que puedan considerarse como “indicadores”⁵ o susceptibles a constituirse como tales, de modo que ello pueda contribuir a la evolución de los estudios de la vida interna partidaria desde las estrategias exploratorias hacia las descriptivas y eventualmente las correlacionales (Hernández, Fernández y Baptista, 2003: 121-126).

Visiones panorámicas hacia la región

De manera similar a como ocurre con los estudios “latinoamericanos”, los análisis de los partidos políticos de la región se generan *desde* nuestros países, pero también un número importante se dan *hacia* la región, o lo que es igual, estudios producidos por autores e instituciones ubicados en los países latinoamericanos y otros desde otras latitudes, especialmente desde las academias estadounidense e ibérica.

En general, es escasa la producción académica en América Latina sobre indicadores que evalúen o midan internamente a los partidos políticos. No obstante, durante la última década, han aparecido algunas producciones con el apoyo de consultorías o proyectos de cooperación internacional, concentradas en las áreas temáticas de democracia interna y más específicamente sobre transparencia, democratización e institucionalización.

A inicios de la década actual se destacan dos artículos de los profesores de la Universidad de Salamanca, Manuel Alcántara Sáez (2002) y Flavia Freidenberg (2003). Ambos se concentran en el análisis de información empírica sobre los procesos de selección de candidatos a puestos de elección popular y autoridades partidarias, y evalúan las denominadas elecciones primarias.

5 Son categorías que tienen como objetivo primordial “medir”, evaluar o determinar el comportamiento particular (estado, evolución, involución) de una variable de análisis. Especifican a las variables. Entiéndase el significado de “medición/medir” en su forma amplia, como un procedimiento mediante el que se puede asignar un valor para expresar el nivel o situación de una variable de interés.

Alcántara utiliza los siguientes indicadores de referencia para comentar los procesos electorarios internos:

- De la “variable tiempo”: rutinización de procedimientos, alternancia en liderazgos, moderación de ofertas programáticas, identificación del electorado hacia los partidos.
- De la “variable apoyo social a los partidos”: grado de confianza, “si puede funcionar el partido”, participación política, importancia de votar.
- Número efectivo de partidos legislativos.
- Distancia en la polarización ideológica.
- Modificaciones (reformas) en textos normativos-jurídicos.
- Ejecución o aplicación de mecanismos para elección de candidatos: primarias abiertas, cerradas, convención, cúpula.

Varios de esos indicadores e índices tienen una formulación estandarizada (*v. gr.* número efectivo de partidos). Otros se construyen mediante cuestionario (*v. gr.* polarización ideológica) y otros son de existencia normativa.

Freidenberg define dos dimensiones: el tipo de candidatura y la manera efectiva en que se eligen los candidatos. Propone para cada dimensión una serie de interrogantes a modo de indicadores:

- ¿Quiénes pueden ser elegidos como candidatos? ¿Pueden ser todos los ciudadanos, los militantes de los partidos o los militantes que cumplen una serie de requisitos? ¿Hay restricciones en la presentación de las candidaturas? ¿Qué tipos de restricciones se dan: de naturaleza interna al partido o de carácter externo (establecidas en la ley electoral nacional)?

- ¿Quién elige a los candidatos: los ciudadanos, todos los miembros del partido o solo algunos?
- ¿Cómo son nominados los candidatos: por procedimientos de votación de los ciudadanos, de los militantes, de ambos; son directamente designados por órganos del partido, a “dedo” por las élites o por un líder de corte carismático?
- ¿Ha habido cambios en esos procesos o se han mantenido estables? Si ha habido cambios ¿en qué sentido han sido esas modificaciones hacia mecanismos más, o menos, participativos?

Nótese que muchas de estas interrogantes son indicadores de “existencia” (v. gr. jurídica), pero otras implican derivar “intervalos de variación” para medir el grado de situación o cambio, por ejemplo en un gráfico “mayor inclusión ↔ mayor exclusión”.

En 2004 se publicó un artículo de Manuel Alcántara, como contribución conceptual al informe del “Proyecto sobre el Desarrollo de la Democracia en América Latina” (PRODDAL) del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). En este documento se analiza el estado actual y los retos de los partidos latinoamericanos, concentrándose en la dimensión “institucionalización” de los partidos. En lugar de un elenco de indicadores puntuales, el autor propone categorías más amplias para evaluar la institucionalización: el origen del partido político, el programa (e ideología), así como su organización (permanencia de estructuras) y el papel de los líderes para nombrar candidatos.

Estos aportes de Alcántara y Freidenberg se corresponden con la tradición de investigación latinoamericanista desarrollada y promovida desde la universidad salmantina por el “Instituto de Estudios de Iberoamérica y Portugal” y su red de vínculos académicos con la región (c.f.: IEIyP/U, Salamanca, 2007). Debe recordarse que los mismos autores coordinaron una valiosa contribución al *estado del arte* contemporáneo sobre partidos latinoamericanos (citada en la bibliografía), que se publicó en cuatro tomos en el año 2001.

El capítulo 7 del libro de Payne, Zovatto, Carrillo y Allamand (2003) titulado “Democracia interna”, es otro valioso aporte al estado del conocimiento de la vida interna partidaria en la región. Se establecen comparaciones entre variables como la elección de candidatos, autoridades partidarias, las fuentes legales que regulan las elecciones primarias, y el financiamiento de los partidos políticos en Latinoamérica.

El texto de Pippa Norris (2004) no se concentra en la región latinoamericana, sino en el análisis comparado de partidos en diversas regiones del mundo. Tiene un objetivo normativo explícito: presentar un conjunto de aspectos considerados fundamentales para mejorar “(...) el papel de los partidos políticos en la buena gobernanza y la democratización (...)”. Se afirma que es esperable que los partidos ejecuten bien los roles de movilización ciudadana, agregación de intereses, reclutamiento y presentación de candidaturas, desarrollo de propósitos de política pública y coordinación de gobiernos; no obstante, esas funciones son afectadas en las democracias “en transición” por restricciones en la competencia partidaria, en las democracias “en consolidación” por la existencia de partidos pobremente institucionalizados y en las democracias “establecidas” por niveles bajos de membrecía, debilidades internas en la organización de los partidos y por la crisis de confianza ciudadana en estas entidades.

Norris considera indispensable analizar el marco legal que regula los procesos de nominación, campañas y elecciones, de modo que ese marco *debería* garantizar condiciones equitativas, competitivas -no monopolísticas-, libres y limpias para todos los contendientes. Asimismo, analiza las reglas formales de los partidos políticos que regulan los procesos internos de toma de decisiones, los cuales *deberían* promover procesos democráticos, la rendición de cuentas de los funcionarios electos y la inclusividad social en cada partido.

Con base en valores democráticos y de buen gobierno, Norris considera indispensable para los partidos políticos:

- instaurar normas que mejoren la situación de la membresía,
- evaluar y mejorar permanentemente quién y cómo se nominan candidatos (v. gr. con indicadores del “grado de centralización en las nominaciones”)
- ampliar y mejorar la inclusión de mujeres y de “minorías étnicas”

En todos los textos comentados hasta el momento, se observa que subvariables como los procesos de selección de autoridades y candidatos, los marcos jurídicos que regulan la actividad partidaria y, subsidiariamente, la financiación, pueden considerarse como categorías de análisis específicas de variables o dimensiones más amplias e incluyentes, tales como la institucionalización, democracia y transparencia internas.

Dos proyectos con alcance regional sobre el fortalecimiento de los partidos

El sistema de cooperación internacional en Latinoamérica ha promovido dos proyectos durante el período 2004-2008, que tienen en común, además de su objeto de estudio, el objetivo de incluir en sus casos todos los países posibles de la región. Ambos han ejecutado múltiples seminarios, talleres, conferencias, publicaciones y consultas institucionales.

El proyecto coordinado por IDEA Internacional se denomina “Situación y perspectivas de los partidos políticos en Centroamérica, Panamá y República Dominicana”. Es promovido por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la Organización de Estados Americanos (OEA) e IDEA Internacional, con el apoyo financiero de las agencias de cooperación noruega (NORAD), británica (DFID) y sueca (ASDI).

En el año 2004 se publicó el libro *Un desafío a la democracia. Los partidos políticos en Centroamérica, Panamá y República Dominicana*. Este texto es una valiosa investigación sobre los partidos con representación parlamentaria en esos siete países. Se fundamenta

en una metodología que incluye entrevistas con líderes y miembros de los partidos, análisis jurídico de las legislaciones vigentes, ponencias sobre temas específicos, interpretaciones de estudios empíricos y perfiles generales de los partidos y sistemas de partidos de la región. Sin duda, esta publicación es uno de los estudios más completos sobre el diagnóstico actual “de crisis” y los desafíos que deben afrontar y superar los partidos políticos. Como aporte metodológico, provee un amplio elenco de categorías analíticas (dimensiones o ejes temáticos, variables, subvariables, indicadores, índices) provenientes de dos fuentes principales: las entrevistas con dirigencias partidarias y liderazgos políticos, y los referentes empíricos del *Latinobarómetro* del año 2003.

Los siguientes son los principales indicadores o subvariables considerados por esta publicación:

- Para el análisis de los “sistemas de partidos”, se utiliza la variable “grado de institucionalización” (estabilidad de la competencia, arraigo de los partidos en la ciudadanía, legitimidad de los partidos y del proceso electoral y características organizacionales de los partidos, tales como “firme implantación de estructuras partidarias”, “extensión a un territorio amplio”, “que tengan recursos propios”). Asimismo, se incluyen índices como volatilidad, fluidez, número de partidos efectivos y polarización ideológica.
- Para la variable-dimensión “raíces” o características fundacionales de los partidos políticos: Origen, programas, ideología, “tamaño” (grandes/pequeños por criterio de votación o caudal electoral).
- Para la variable-dimensión “organización, funcionamiento”: Participación de las bases vs. influencia de cúpulas en la designación de candidatos, de elección de autoridades partidarias y en el proceso de toma de decisiones; estatutos partidarios vs. prácticas reales; niveles y registros de membrecía/afiliación; políticas de recaudación; formación de cuadros y asesoría

profesional; número de episodios de “transfuguismo”; funcionamiento de las bancadas legislativas; y la “cohesión interna”.

- Para las dos variables-dimensiones “desempeño” y “los problemas de los partidos”: niveles de satisfacción expresados por el liderazgo, circunstancias del entorno o contexto, falta de recursos humanos capacitados, clientelismo, renovación de liderazgos, corrupción política, financiación.

En el transcurso de los últimos años, este proyecto ha continuado trabajando con las dirigencias partidarias y con la incorporación de nuevos cooperantes: el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI), la cooperación finlandesa y la cooperación danesa. Se han realizado encuentros y talleres con dirigencias partidarias con base en tres grandes orientaciones temáticas: mayor eficacia en la promoción del buen gobierno, el desarrollo sostenible con equidad, la contribución a la profundización de la democracia y al combate de la pobreza.

El otro proyecto de alcance regional es el denominado “Representación Equitativa y Reforma de Partidos Políticos”, coordinado por el Centro de Asesoría y Promoción Electoral - IIDH/CAPEL-, en el marco de la “Agenda para el fortalecimiento de los partidos políticos en América Latina” (*cf*: IIDH, 2007).

El marco teórico-conceptual y la propuesta metodológica que sustenta esta *investigación aplicada*, ha sido sometida a un extenso proceso de consultas regionales con los partidos políticos, con representantes de otros actores sociales como algunas ONG y medios de comunicación y con el sector académico.

Avances, hallazgos y síntesis parciales de este proceso se consignan en dos textos publicados a inicios de 2006 (IIDH/CAPEL, 2006, y Sánchez y Thompson –editores–). En otros cuatro documentos, auspiciados por el proyecto, se desarrolla el marco conceptual y el metodológico para el estudio del fortalecimiento de los partidos políticos.

Estos cuatro textos se comentan seguidamente con más detalle. En dos (Freidenberg, 2004, e IIDH/CAPEL, 2004) se proponen algunas subvariables específicas para el estudio de la democracia interna. En los otros dos se expone un elenco de interrogantes de trabajo (Sánchez, 2004) y el sistema de indicadores (Rosales y Valverde, 2006), sobre el cual se propone realizar la operacionalización de tres ejes temáticos (variables) generales: institucionalización, democratización y transparencia internas.

2. 1. La democracia interna valorada como un reto ineludible

La democracia intrapartidaria fue el tema central en la “XVIII Conferencia de Organismos Electorales de Centroamérica y el Caribe”. Flavia Freidenberg inauguró la actividad, con la presentación de un documento titulado “Democracia interna: reto ineludible de los partidos políticos”.

La línea argumental de este documento se fundamenta en tres ejes: reflexiones sobre “democracia interna” y su “utilidad” práctica; elenco de temas o dimensiones para observar este proceso de democratización; y reflexiones de ¿qué hacer? para avanzar en la democratización de los partidos políticos en América Latina.

La autora advierte que: “Una de las principales dificultades al tratar el tema de la democracia interna tiene que ver con su definición. ¿Qué es la democracia interna? No hay hasta el momento una única manera de definirla, toda vez que depende del enfoque en el cual cada uno se posicione. Se la suele asociar a lo que debería ser un *buen partido* y toma diferentes *rostros* según sea la definición de democracia que uno defiende. Aun así, hay un mínimo (...)” (2004: 2).

Se advierte que es difícil *medir* el nivel de democracia interna de un partido político; sin embargo, una vía consiste en explorar la presencia de una serie de procesos “democratizadores” en el funcionamiento interno y analizar el modo en que se llevan a cabo. A juicio de la autora, hay tres dimensiones propicias para observar los procesos:

- La selección de candidatos a cargos de elección popular y de autoridades partidistas.
- La participación de minorías y sectores sociales subrepresentados (mujeres, jóvenes, grupos étnicos) en el proceso de toma de decisiones y en la definición programática del partido.
- La rendición de cuentas de los candidatos, cargos públicos y autoridades del partido a las bases.

A su vez, se sugiere observar el comportamiento de estas dimensiones mediante la interrelación de aspectos operativos:

“En resumen, hoy sabemos que un partido gozará de mayores niveles de democracia interna cuando sus líderes y candidatos se elijan por los miembros, a través de mecanismos competitivos; en donde las decisiones sean inclusivas y sean tomadas con la participación voluntaria de sus miembros; los órganos de gobierno no discriminen la integración de los diferentes grupos (incluso aquellos que son minoritarios); aquellos que piensen distinto puedan expresar sus preferencias sin temor a ser castigados; los candidatos, cargos públicos y autoridades rinden cuentas de sus actos a través de mecanismos de control efectivo y se dé el respeto de una serie de derechos y responsabilidades que garanticen la igualdad de los miembros en cualquier proceso de toma de decisiones (...). Un partido democrático será aquel que internamente acepte y ejerza el pluralismo, favoreciendo la participación de los miembros en cada proceso y garantizando que la *heterodoxia* del partido no sea castigada con la eliminación o la separación por manifestar sus descontentos. Democratizar es tanto *facilitar* la participación de todos los actores partidistas (o un número importante de ellos) como *proteger* a los que piensan distinto” (2004: 5).

Este conjunto de aspectos o subvariables representan un valioso insumo para la determinación de una perspectiva teórica-conceptual.

Pero, sobre todo, ofrece un avance significativo en la labor de “operacionalización de conceptos” y en la formulación del marco metodológico para evaluar, medir y explicar el comportamiento de lo que se entiende con democratización, institucionalización y transparencia.

Como corolario, este documento formula interrogantes como ¿qué hacer para que los partidos sean más democráticos internamente?, y ¿cuáles son los retos y desafíos con los que se enfrentan los partidos políticos de América Latina respecto a la democracia interna? Las respuestas se presentan a modo de recomendaciones normativas, lo cual es un ejemplo del enfoque axiológico-valórico que, como se anticipó en la introducción, subyace a las propias nociones de democracia y transparencia internas.

2. 2. El marco conceptual para el proyecto de IIDH/CAPEL

El texto *Partidos Políticos en Centroamérica: Transformaciones y Líneas para su fortalecimiento* y las otras tres ediciones adaptadas a los contextos de la Región Andina, el Cono Sur y México (años 2004 y 2005), contienen sugerentes aportes conceptuales y metodológicos para el análisis de las dimensiones intrapartidarias. Propone definiciones operativas para la institucionalización, la democratización y la transparencia internas⁶. Enuncia un elenco de cuatro o cinco temas específicos y diversas *interrogantes* para la medición de aquellas variables; y advierte eventuales “puntos de tensión” y “puntos de refuerzo”, entre ellas.

Con respecto al primer aporte, las tres definiciones han sido modificadas en su forma o redacción y enriquecidas en su contenido

⁶ Un año después –2006– se publicó el Cuaderno N.º 50 de CAPEL, titulado *Fortalecimiento de los partidos políticos en América Latina: institucionalización, democratización y transparencia* (véase la bibliografía). Compiló reflexiones más detalladas sobre esos tres temas, pero guardando concordancia general con las definiciones operacionales de los documentos del período 2004-2005.

por Rosales (2009); sin embargo, es importante subrayar que Sánchez las asocia –como vértices de estudio– a las nociones o preceptos de *fortalecimiento* y *modernización* de los partidos:

...[este estudio] plantea varias interrogantes centrales en relación con los procesos que deben emprenderse para *fortalecer* a los partidos políticos en la región. Esto se hace tomando como punto de partida tres objetivos –o “vértices de estudio”– que se han considerando claves en el proceso de fortalecimiento interno de los partidos: su institucionalización, la profundización de sus niveles de democratización y su transparencia” (2004: 3. Énfasis no es del original).

En relación con el segundo aporte, se describen los aspectos principales que deberían ser –a juicio del autor– considerados para el estudio de la institucionalización, la democratización y la transparencia partidarias:

Para institucionalización:

- La estructura interna.
- La organización geográfica.
- La permanencia/intermitencia institucional.
- La relevancia o peso real de órganos del partido.

Para democratización:

- Las diversas nociones que se tienen sobre este concepto y su relevancia dentro de los partidos.
- Las reglas y procedimientos para elección de candidatos a puestos públicos o de dirigencia.

- El acceso de las bases o mandos medios a la dirigencia y líderes electos del partido.
- El grado de apertura y participación en los procesos de toma de decisiones, en cuanto a cambios en líneas ideológicas y/o programáticas fundamentales del partido.
- La participación o representación dentro del partido de movimientos o grupos de interés relevantes en el país.

Para la transparencia:

- La proveniencia y el manejo del financiamiento del partido.
- La probidad y aceptación general de procesos electorales internos.
- La existencia y funcionalidad de mecanismos y órganos de control y sanción.
- La organización de actividades de rendición de cuentas.

La propuesta de Sánchez coincide en general con los aspectos o temas de la organización y vida interna partidarias que hemos resumido en este documento, pero su valor agregado es la propuesta de “organización” o ubicación específica de esos temas en cada una de estas tres variables macro del análisis interno de los partidos políticos.

Con respecto al tercer aporte que consideramos importante destacar, el documento de Sánchez advierte:

“(...) los procesos para fortalecer o mejorar la institucionalización, los niveles de democratización y la transparencia en los partidos están mutuamente relacionados. Esto ya sea porque se *refuerzan* unos a otros, o bien porque entran en *tensión*” (2004b: 17).

Explica que los principales puntos de refuerzo son los siguientes:

Los programas de reclutamiento; los programas de capacitación y de análisis; debate y rendición de cuentas; y la existencia de órganos de control político.

Y menciona los principales puntos de tensión o eventual discordia entre las tres dimensiones:

La disciplina partidaria (entendida como la capacidad de generar comportamientos comunes a partir de decisiones centralizadas); la democratización de las normas para participar (votando o compitiendo) en procesos internos; y la democratización de los procesos de generación de políticas.

El refuerzo y complementariedad entre las tres variables o “vértices” (especialmente entre democratización y transparencia) o su eventual choque o conflicto (en particular de estas dos con la institucionalización), es un asunto que se pudo constatar empíricamente, mediante las entrevistas realizadas con dirigencias partidarias en el trabajo precitado de Rosales –2009–.

2. 3. Un diagnóstico de Centroamérica

Con el auspicio del Programa Dinamarca pro Derechos Humanos en Centroamérica (PRODECA), se publicó el informe regional titulado *Democratización interna de partidos políticos en Centroamérica: Avances y tareas pendientes*, en 2004. Contiene importante información sobre el estado de la organización interna de los partidos políticos más representativos (peso electoral actual, presencia en instituciones del régimen) de cada uno de los países centroamericanos.

Este estudio considera como marco general de referencia la propuesta analítica por temas de Sánchez (2004), pero se concentra en los siguientes aspectos para establecer una “perspectiva temática comparada” en seis países del istmo:

- Acceso a la militancia
- Participación de militantes en toma de decisiones
- Actividad en períodos no electorales
- Vínculos con otras organizaciones
- Capacitación y formación
- Inclusión y medidas de acción afirmativa
- Rendición de cuentas
- Financiamiento de partidos

Estos ocho aspectos, a su vez, se derivaron o fueron producto del análisis interpretativo que realizó el equipo coordinador de la “guía de recopilación de información por país” (2004: 59-61), la cual definía como lista de comprobación, lo siguiente:

“(...) El propósito es seleccionar al menos tres partidos políticos en cada país y “observar” su funcionamiento de acuerdo a sus tres características generales: 1. Organización de voluntarios. 2. Organización burocrática. 3. Organización de gobierno. Para responder a estas características se sugiere que los partidos tengan las siguientes condiciones: 1. Sean de ámbito nacional. 2. Tengan presencia parlamentaria. 3. Son o han sido relevantes en la competencia electoral (no solamente en términos de porcentaje, sino en mostrar cambios o consolidación del comportamiento electoral nacional).”

2. 4. Un informe de análisis comparativo en tres países

El informe *Democratización de los partidos políticos en Bolivia, Chile y República Dominicana. Hacia el fortalecimiento y de los*

Partidos Políticos en América Latina (Rosales y Valverde, 2006) se concentra en brindar al proyecto, coordinado por IIDH/CAPEL, los siguientes elementos articuladores:

- Una estrategia metodológica.
- La integración de los diversos temas, subvariables e interrogantes propuestos en los anteriores tres documentos del proyecto, en un “sistema de indicadores” para las variables (aquí denominadas aún como “áreas o dimensiones”) institucionalización, democratización y transparencia.
- La aplicación de ese amplio marco conceptual y metodológico en tres casos pilotos.

Al respecto, es importante destacar del documento que:

“Esta sistematización inicial busca promover el debate sobre el fortalecimiento de los partidos políticos en América Latina, ofreciendo una orientación que –dada la complejidad y naturaleza de la materia– no puede verse como rígida o absoluta. Es un planteamiento preliminar de investigación para operacionalizar algunos temas referentes a la institucionalización, democratización y transparencia de los partidos, de manera que se facilite su comprensión. Con el ordenamiento que ofrece un formato de matrices analíticas se proponen las siguientes categorías:

- Tres áreas-dimensiones;
- *Trece ejes temáticos* para la matrices de existencia normativa y de doctrina u *once* para el caso de la aplicación de los cuestionarios;
- 104 *variables* (para la matrices de existencia normativa) o más de 100 *interrogantes* (para las matrices de los cuestionarios aplicados en los tres países); y

- *Indicadores de existencia normativa* (para las matrices de existencia normativa), *respuestas* (para los cuestionarios aplicados en los tres países), y emisiones o comunicaciones escritas (para las matrices de doctrina).

La agrupación de las variables en ejes y de éstos en las tres áreas es, en sí misma, una decisión metodológica para facilitar el análisis. Sin embargo sus límites de separación entre áreas son difusos, producto de la fuerte vinculación que tienen estas áreas con respecto al fenómeno general del fortalecimiento de los partidos políticos. Por eso es conveniente recordar el carácter sistémico con que debe observarse esta propuesta de ordenamiento, dado que, por ejemplo, hay ejes temáticos que son transversales en las tres áreas, algunos ejes plantean “puntos de encuentro” y otros implican “puntos de tensión” entre áreas; asimismo los propios titulados de “institucionalización”– “democratización” y “transparencia” suponen definiciones en sentido amplio” (2006: 20-21).

Nótese que los dos últimos textos comentados tienen en común la decisión de ejecutar una estrategia metodológica comparativa de casos. Asimismo, proponen la operacionalización de variables mediante posibles indicadores, tanto de tipo valorativo o evaluativo como de existencia del hecho, estructura, proceso o disposición jurídica. Lo anterior es previsible u obvio, al circunscribirse los dos en un mismo proyecto, coordinado además por la misma institución. Sin embargo, no obstante el afán de ambos informes de avanzar en la precisión de categorías analíticas para medir y evaluar el “fortalecimiento” y la “modernización” de los partidos políticos, llama la atención las dificultades para lograr un acuerdo básico orientado a precisar qué se entiende con conceptos fundamentales como los dos citados, pero aún más complicada resulta la precisión operativa (conceptualización y medición) de, al menos, variables como la democracia-democratización interna, institucionalización y transparencia. Al respecto, es quizás durante los últimos dos o tres

años (2006-2009) que se logra avanzar un poco más en la operacionalización de variables. Las dos últimas producciones que se comentan a continuación ilustran ese proceso.

Un sistema de indicadores revisado y aplicado en Costa Rica

La tesis doctoral publicada con el título *Los Partidos Políticos: institucionalización, democratización y transparencia* (Rosales, 2009) supuso la revisión integral, la calibración y la reforma parcial del modelo contenido en las diversas propuestas del proyecto liderado por IIDH/CAPEL, de modo que se probara su aplicabilidad al caso costarricense.

Este documento debate ampliamente cómo los estudios con perspectiva interna de los partidos políticos se relacionan con enfoques teóricos y marcos metodológicos cuyos objetos de estudio principales son, al menos, los siguientes: la democracia y los procesos de democratización, la representación política, la cultura política, los sistemas de partidos y el sistema político. Asimismo, con base en el nuevo institucionalismo de March y Olsen y el sociológico, explora cómo las variables institucionalización, democracia y transparencia internas se relacionan, con la cultura política de las dirigencias partidarias y con el marco jurídico que regula la organización y –eventualmente– la “vida” interna en los cuatro principales partidos políticos costarricenses.

Para la operacionalización de las tres variables, se propusieron 15 subvariables o subtemas que facilitan observar la variación específica de aquellas:

Seis, para la institucionalización,

Cinco, para la democracia interna y

Cuatro, para la transparencia.

Cada subvariable contiene indicadores que se utilizaron para obtener información de las normas jurídicas supra (nacionales) e

intrapartidarias. Sirvieron para determinar la existencia o ausencia de disposiciones específicas constitucionales-legales-estatutarias-reglamentarias, en un documento jurídico; por eso se denominan *indicadores de existencia normativa*, pues sirven como prueba empírica de que “existe una norma” formalizada. Asimismo, sirvieron de base para formular las preguntas de las entrevistas semiestructuradas (técnica) con las dirigencias partidarias (informantes claves).

Este sistema de unidades operacionales fue depurado, adaptado y en general modificado de acuerdo con la información que debía recabar. Por ejemplo, es evidente que la información de existencia normativa debía “capturarse” con indicadores de existencia normativa que son formulados de modo diferente, básicamente en su forma, a los indicadores (interrogantes-respuestas), dirigidos a obtener información perceptiva o valorativa de las entrevistas con informantes claves. En resumen, para todas y cada una de las variables, subvariables e indicadores, interesa conocer tanto la existencia de normas como la valoración de su cumplimiento, su eficacia y efectividad de hecho.

Entre las conclusiones generales de esta investigación doctoral, se destaca:

“La búsqueda de nuevos balances entre representación y participación en Costa Rica ha generado instancias novedosas, muchas de ellas en ciernes, para la participación ciudadana. La democratización y transparencia internas de los partidos políticos se valoran como casos propicios para la institucionalización de esos espacios y prácticas... Similar a lo que se consigna en la teoría y en estudios aplicados en otros países, el criterio mayoritario de las personas dirigentes de los principales partidos políticos costarricenses consultada en esta investigación, estima que la relativa estabilidad del régimen democrático-representativo y del Estado de derecho en este país no ha dependido –hasta finales del siglo XX– de la consolidación de partidos que, en su organización formal y en sus prácticas informalizadas, operen bajo los preceptos de la democratización y la transparencia internas.

No obstante, a inicios del siglo XXI, las dirigencias coinciden en que sí es o al menos *debería ser prioritario* en los partidos políticos ejecutar acciones que las constituyan en instituciones representativas mejor institucionalizadas, pluralistas, inclusivas y más transparentes” (Rosales, 2009: 335).

Adicionalmente, con respecto a la interrelación entre las tres variables principales, se afirma:

“(...) se consolida la posición de que es necesario procurar equilibrios y complementariedades entre estas tres dimensiones internas de los partidos políticos. La búsqueda de mayor democracia y transparencia internas no debería afectar aspectos como la estabilidad y el buen funcionamiento de sus órganos de toma de decisiones. Desde un inicio se afirmó –como posición teórica– que la relación entre institucionalización, democratización y transparencia pueden provocar “puntos de refuerzo” o “puntos de tensión o discordia” entre ellas. Al respecto, las dirigencias mencionaron como aspectos sinérgicos o complementarios la formación o capacitación, la actividad no electoral permanente, el reclutamiento y la membresía; y en términos de posibles choques, coincidieron en que la cohesión interna del partido es afectada por la ampliación o apertura desmedida -o carente de regulaciones estatutarias claras- en los procesos de elecciones de autoridades y de cargos de elección popular” (Rosales, 2009: 337-338) página

Al finalizar el documento se considera que este marco técnico puede facilitar, en investigaciones futuras, la construcción de asignación de valores, ponderaciones, índices, escalas, en fin, un ejercicio cuantitativo que facilite la comparación numérica y la medición de procesos, y por tanto, avanzar en investigaciones de naturaleza correlacional.

Un sistema de indicadores para los partidos políticos panameños

La sede en Panamá del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) ejecuta el proyecto “Fortalecimiento de los partidos políticos en Panamá”. Este proyecto ha venido trabajando con una premisa normativa similar a los otros mencionados en este artículo: considera que los partidos políticos –panameños en este caso– necesitan tornarse más inclusivos, transparentes y programáticos.

Uno de sus objetivos más importantes consiste en diseñar y ejecutar un sistema de indicadores de desempeño institucional de los partidos políticos panameños, de modo que facilite revelar fortalezas y carencias de los diferentes partidos en su funcionamiento interno y en su relación con la sociedad. Según el PNUD, el “Sistema de Indicadores de Desempeño Institucional de los Partidos Políticos Panameños” (SIDIP)⁷ busca ser un dispositivo académico de conocimiento, pero, fundamentalmente, pretende constituirse en una herramienta práctica para ayudar a solucionar problemas de la representación y participación políticas panameñas y de la calidad de su democracia.

Durante el período 2008-2009, se trabajó en el diseño del SIDIP y se discutió de manera preliminar con actores partidarios, con medios de comunicación y con otros públicos interesados.

El SIDIP definió cuatro grandes dimensiones o áreas temáticas:

- Organización y funcionamiento
- Rendición de cuentas y transparencia
- Programática, y
- Democracia interna y pluralismo.

⁷ Tal y como se anticipó en la primera nota al pie, al momento de redactarse este artículo se encuentra en prensa, a punto de ser publicado, el documento oficial que detalla este sistema de indicadores.

Para su operacionalización, se diseñó la siguiente estructura:

13 Variables:

- Tres de Organización y funcionamiento
- Cuatro de Transparencia y rendición de cuentas
- Dos de Programática
- Cuatro de Democracia interna y pluralismo

42 Indicadores

- Doce de Organización y funcionamiento
- Doce de Transparencia y rendición de cuentas
- Siete de Programática
- Once de Democracia interna y pluralismo

Esta estructura está conformada para medir los temas, procesos, actividades y, en general, los “productos” de la organización y vida interna partidaria que el *benchmarking*, el derecho y la política comparada consideran como modelo general y que se ha descrito con sus particularidades en este *estado del arte*.

Conclusión

El reposicionamiento de los estudios internos a los partidos políticos en América Latina coincide con la moda de observación evaluativa de los procesos de democratización en la región.

En la primera década del siglo XXI, se han publicado diversas producciones académicas y de investigación aplicada, cuyo horizonte temático común es el “fortalecimiento”, la “modernización” y la

“democratización” de los partidos políticos. En los 15 documentos comentados resulta evidente la dificultad para precisar y, más aún, hallar significativos acuerdos sobre las categorías de análisis operativas-específicas para esos temas. A pesar de ello, sí se han logrado avances en la conceptualización y medición de la institucionalización (incluyendo la organización, el funcionamiento y aspectos programáticos), la democracia interna (*v. gr.* procesos de selección de candidatos y autoridades, inclusión y pluralismo), y la transparencia (incluyendo las dinámicas de petición y rendición de cuentas y los procesos de comunicaciones).

La institucionalización, democratización y transparencia internas pueden ser consideradas como moda, axioma e incluso, áreas de interés de actores y fuentes de cooperación internacionales; pero son fundamentalmente presupuestos normativos, pertenecientes al ámbito de la “deseabilidad” del funcionamiento democrático de las instituciones de representación política. Otras características o áreas de trabajo partidario pueden producir que estas organizaciones cumplan, de manera más eficiente, funciones de socialización política, mediación, movilización e, incluso, de operatividad del régimen, competencia por el poder y formación de gobiernos; no obstante, considerando los resultados o conclusiones de las investigaciones – académicas y “aplicadas”– se resaltan indicios teóricos y preliminares hallazgos empíricos que hacen presumible la hipótesis de que los avances que logren alcanzar los partidos políticos en esas tres variables mencionadas, contribuiría a “mejorar” la representatividad, la percepción de amplitud y pluralismo en la articulación de intereses, la claridad y legalidad en los procesos de toma de decisiones y en la gestión pública y, consecuentemente, beneficiar su legitimidad social.

Lo anterior no es un resultado de valor académico exclusivamente, sino que es probable que haya generado criterios para la toma de decisiones intrapartidarias. ¿Cuánto ha impactado?, es una interrogante para trabajos venideros, pero ya algunas publicaciones anticipan el lento posicionamiento, al menos en los discursos partidarios y en las agendas políticas nacionales, de valores como la inclusión, el pluralismo y la transparencia. Es justamente con base en esos valores y con la perspectiva del reformismo (neo)institucional –

como se dijo al inicio de este artículo— que los estudios sobre democratización han focalizado gran parte de su producción en los sistemas de partidos políticos latinoamericanos y, principalmente, en la dimensión organizativa y vida interna de los partidos políticos como unidades, al ser considerados una de las instituciones básicas del régimen político democrático-representativo.

Bibliografía

Achard, Diego y González, Luis (2004). “Sumando Voces: situación y perspectivas de los partidos políticos en Centroamérica, Panamá y República Dominicana”. EN: *Un desafío a la democracia, los partidos políticos en Centroamérica, Panamá y República Dominicana*. San José, Costa Rica: Banco Interamericano de Desarrollo (BID)/IDEA Internacional /Organización de los Estados Americanos (OEA).

Alcántara Sáez, Manuel (2002). *Experimentos de democracia interna: las primarias de partidos en América Latina*. Working Paper 293/Abril 2002. Facultad de Derecho. Departamento de Ciencia Política y Relaciones Internacionales. Universidad Autónoma de Madrid.

_____ (2004). “Partidos políticos en América Latina: precisiones conceptuales, estado actual y retos futuros”. EN: PNUD. *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos. Contribuciones para el debate*. Lima, Perú: Quebecor World Perú S. A., pp. 96 – 121.

_____ y Freidenberg, Flavia –editores– (2001). *Partidos Políticos de América Latina, Centroamérica, México y República Dominicana*. Salamanca, España. 4 tomos. Ediciones Universidad de Salamanca.

Banco Interamericano de Desarrollo (BID)/IDEA Internacional/Organización de los Estados Americanos (OEA) (2004). *Un desafío a la democracia, los partidos políticos en Centroamérica, Panamá y República Dominicana*. David Achard y Luis E. González. San José, Costa Rica: ABC Ediciones del Sur.

Ferreira Rubio, Delia M. (2005). *Comentarios en clave Cono Sur al documento “Partidos Políticos en la región andina: Transformaciones y líneas para su fortalecimiento”*. Taller: Agenda para el Fortalecimiento de Partidos Políticos en el Cono Sur. Asunción, Paraguay, Abril 2005. –inédito-.

Freidenberg, Flavia (2003). *Selección de candidatos y democracia interna en América Latina*. Lima: Transparencia Internacional e Internacional IDEA.

_____ (2004). *Democracia interna: reto ineludible de los partidos políticos*. Ponencia-conferencia presentada en la “XVIII Conferencia de Protocolo de Tikal”. Instituto Interamericano de Derechos Humanos/Centro de Asesoría y Promoción Electoral (IIDH/CAPEL). República Dominicana. 24 de septiembre de 2004 (Documento en formato pdf).

Hernández, Roberto; Fernández, Carlos y Baptista Lucio (2003). *Metodología de la investigación*. Tercera edición. México D. F: McGraw-Hill Interamericana.

Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH)/Centro de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL) (2004). *Democratización interna de partidos políticos en Centroamérica: Avances y tareas pendientes. Informe Regional*. San José, Costa Rica: IIDH.

_____ (2006). *Agenda para el fortalecimiento de los partidos políticos en América Latina. Memoria del proceso de consultas regionales con partidos políticos*. San José, Costa Rica: IIDH.

_____ (2006b). *Memoria del XII Curso Interamericano de Elecciones y Democracia. La nueva generación de desafíos para la democracia*. Ciudad de México, 24-27 de abril de 2006. San José, Costa Rica: USAID. Norwegian Ministry of Foreign Affairs. IIDH/CAPEL.

(2007). *Plan estratégico. Fortalecimiento de Partidos Políticos en América Latina 2006 - 2010. Marzo 2007*. San José, Costa Rica: USAID. ASDI. IIDH/CAPEL.

Instituto Interuniversitario de Iberoamérica, Universidad de Salamanca (2007). *Datos de opinión: Élités Parlamentarias Latinoamericanas*. Versión electrónica: <http://iberoame.usal.es/pdfs/BoletinN2.pdf>.

Montero, José Ramón y Richard Gunther. *Los estudios sobre los Partidos Políticos: una revisión crítica*. Working Paper 12/2003. Facultad de Derecho. Departamento de Ciencia Política y Relaciones Internacionales. Universidad Autónoma de Madrid. Colección de Red de Cuadernos de Trabajo. Versión electrónica: www.uam.es/centros/derecho/cpolitica/wpapers.html

Morales, Carla (2005) *Mecanismos institucionales (públicos) para la articulación de la demanda ciudadana y la rendición de cuentas. Módulo Educativo*. Unión Europea/Universidad de Costa Rica, Escuela de Ciencias Políticas. Proyecto: Democracia y Derechos Humanos: Fortalecimiento de Deberes y Derechos Ciudadanos. *Usando mis Derechos Ciudadanos*.

Norris, Pippa (2004). *Building political parties: Reforming legal regulations and internal rules*. Harvard University. Report Commissioned by International IDEA.

Ordóñez, Jaime y Rosales, Rotsay –editores– (2004). *¿Democracia sin reglas? Las debilidades del Estado de Derecho en la construcción democrática de América Central*. San José, Costa Rica: Estudios para el Futuro-OEA.

Payne, Mark; Zovatto, Daniel; Carrillo, Fernando; Allamand, Andrés (2003). *La Política importa. Democracia y desarrollo en América Latina*. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2004).

La Democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos. Lima, Perú: Quebecor World Perú S. A.

_____ (2004b). La Democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos. ***Compendio estadístico.*** Lima, Perú: Quebecor World Perú S. A.

_____ (2004c). La Democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos. ***Contribuciones para el debate.*** Lima, Perú: Quebecor World Perú S. A.

Rosales Valladares, Rotsay (2009) ***Los partidos políticos. Institucionalización, Democratización y Transparencia.*** San José: EDUCATEX e IIDH/CAPEL.

Rosales Valladares, Rotsay y Ricardo Valverde (2006). Democratización de los partidos políticos en Bolivia, Chile y República Dominicana. Hacia el fortalecimiento y de los Partidos Políticos en América Latina. San José, Costa Rica: IIDH/CAPEL.

Sánchez C., Fernando F. (2004). ***Partidos políticos en la región andina: transformaciones y líneas para su fortalecimiento.*** Documento de Trabajo distribuido en el “Taller: Agenda para el fortalecimiento de los partidos políticos en la Región Andina”. IIDH/CAPEL/AID. 30 y 31 de marzo 2004. Santiago, Chile.

Sánchez C., Fernando F. y Thompson, José –editores– (2006). ***Fortalecimiento de los Partidos Políticos en América Latina: Institucionalización, Democratización y Transparencia.*** San José, Costa Rica: IIDH / CAPEL. Serie Cuadernos de CAPEL, N.º 50.

Schedler, Andreas (2004). ***¿Qué es la rendición de cuentas?*** Cuadernos de transparencia N.º 03. Primera edición, agosto 2004. México D. F: Instituto Federal de Acceso a la Información Pública (IFAI).

VOCES NUEVAS

Análisis del sector productivo costarricense a la luz del debate sobre la reforma del estado

*Felipe Alpizar Rodríguez.¹
Carla Rojas Benavides.²*

Introducción

La crisis económica de la década de los setenta -con impactos cronológicamente diferenciados según cada país- supuso un importante golpe de timón ideológico. Los críticos del Estado de Bienestar encontraron argumentos para arremeter contra las instituciones y empresas públicas, que sus defensores no supieron responder. El neoliberalismo, con sus diversos matices, dominó el escenario de las naciones e impulsó la reducción del Estado.

- 1 Lic. Felipe Alpizar Rodríguez. Coordinador del equipo de investigación del estudio “La oferta pública del sector productivo y social de Costa Rica”. Licenciado en Ciencias Políticas por la Universidad de Costa Rica. Estudiante del Máster y Doctorado Oficial en Ciencias Políticas de la Universidad Complutense de Madrid (Becario MAEC-AECID). Profesor/Investigador de la Escuela de Ciencias Políticas de la Universidad de Costa Rica. felipealpizar@gmail.com.
- 2 Licda. Carla Rojas Benavides Investigadora del estudio “La oferta pública del sector productivo y social de Costa Rica”. Bachiller en Ciencias Políticas, Licenciada en Ciencias Políticas con énfasis en Gobierno y Políticas Públicas (UCR) y estudiante de Maestría en Derechos Humanos (UNED). Se ha desempeñado como docente-investigadora en las áreas de metodología de la investigación y política nacional de la Escuela de Ciencias Políticas de la Universidad de Costa Rica. cmaria.rb@gmail.com

Con la crisis económica mundial que se inició en el año 2008, el péndulo de la historia parece indicar un nuevo camino y ha llevado a algunos líderes a hacer serios llamados para “refundar el capitalismo”. En ese contexto, este trabajo analiza en profundidad un caso específico que puede servir de punto de partida para futuras reformas estatales. En este artículo se indaga sobre el quehacer del Estado costarricense en el sector productivo, a partir de un intenso trabajo de investigación que involucró a un equipo de cinco investigadores que realizó cerca de 100 entrevistas y construyó una amplia base de datos sobre el tema.

La investigación -realizada en el 2008- nace de una inquietud del Ministerio de Planificación y Política Económica MIDEPLAN y el Programa Estado de la Nación, por alimentar el debate sobre la reforma del Estado con investigaciones recientes y sistemáticas sobre el quehacer de las instituciones en los distintos sectores de la Administración Pública. La discusión sobre la reforma del Estado ha estado vigente en Costa Rica por lo menos desde la década de los ochenta y, a pesar de las numerosas propuestas que se han formulado, pocos actores políticos parecen darse por satisfechos con la forma y el alcance del Estado costarricense en la actualidad.

En el Informe del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo sobre la democracia en América Latina, se señala que el Estado es un foco de identidad colectiva, un sistema legal que regula las relaciones sociales y (...) *un conjunto de burocracias, cuyo funcionamiento se supone logra eficacia en el desempeño de las funciones que le son formalmente asignadas* (PNUD, 2004: 64). Esta última característica supone un acuerdo político para decidir cuáles funciones le son asignadas al Estado (y, por lo tanto, cuáles no), así como un arreglo institucional para desempeñar tales tareas. Los debates acerca de la reforma del Estado han versado mayormente sobre la primera cuestión y menos sobre el arreglo institucional y su desempeño. El punto de partida de este trabajo es entonces el análisis de ese conjunto de burocracias en el sector productivo costarricense, sus funciones formalmente asignadas y las coordinaciones interinstitucionales necesarias para asegurar su desempeño.

Para acometer esta tarea, en la sección 2 del artículo se presentan algunas herramientas teóricas de la ciencia política pertinentes para el

análisis. Se repasan brevemente los orígenes de la discusión sobre la reforma del Estado, el *gerencialismo* clásico y las propuestas de cambio desde la nueva gestión pública.

En la sección 3 se explica la forma en que se obtuvieron los datos sobre la oferta pública del sector productivo en Costa Rica, se presentan resultados de esa labor y se exponen algunos hallazgos relevantes. En la última sección se analiza la información y conclusiones del estudio de caso a la luz de las herramientas teóricas antes mencionadas y se plantean cuestiones relevantes para el debate académico y el propio proceso de reforma del Estado.

¿Cómo enmarcar el análisis en la discusión teórica sobre la reforma del Estado?

Para la comprensión del funcionamiento de los aparatos burocráticos de los Estados -durante buena parte del siglo XX-, es necesario remitirse al *gerencialismo* clásico, cuyas raíces se encuentran en las formas de producción en masa y en la organización científica del trabajo, pregonadas por Taylor y Fayol, entre otros (Oliás de Lima, 2001). Esta corriente teórica de la Administración Pública se basa en una visión vertical de las organizaciones y en la premisa de que unos pocos expertos y gerentes tienen la responsabilidad y el conocimiento para tomar decisiones de producción con una base científica, y que otros -los funcionarios de menor rango- deben simplemente ejecutar estas órdenes. Esto supone entender al gerente clásico como un ser racional, capaz de reunir y procesar toda la información sobre cualquier cuestión y, a partir de eso, elegir opciones acertadas para la organización, teniendo en cuenta, además, la previsión de sus consecuencias. A su vez, supone que los empleados ejecutan esas órdenes tal como fueron emitidas, pues consideran su propio beneficio; es decir, su salario como única motivación, sin preocuparse mayor cosa por cuestionar o enmendar las decisiones, aun cuando pudieran contar con información distinta o que su creatividad le sugiera alguna otra posibilidad (Oliás de Lima, 2001).

Como se mencionó antes, la crisis económica de la década de los setenta aceleró un cambio de modelo en la Administración Pública.

Era necesario replantear las instituciones públicas para disminuir su costo y, con ello, el déficit público; pero también se requería liberar el sector privado de las cargas fiscales, lo que a su vez podía aumentar el déficit fiscal. Todo esto debía hacerse sin afectar los servicios que brindaba el Estado y que legitimaban los sistemas políticos. Las soluciones propuestas fueron disminuir el tamaño del Estado, aumentar su eficiencia, trasladar servicios y competencias al sector privado, mejorar la eficiencia y la productividad, entre otros aspectos (Hughes en: Subirats y Brugué, 1998).

La Nueva Gestión Pública (NGP) se constituyó en la nueva fórmula acorde con esos cambios. Allison (1998) explica que la gestión se debe ocupar de la definición de objetivos y prioridades; esto es, en una estrategia plasmada en planes, que procuren la organización de los elementos internos (personal y finanzas) y el trato con el contexto de la organización (ciudadanos, prensa, organizaciones externas). El hecho de considerar el contexto es una de las principales diferencias respecto a la administración tradicional, pues en la gestión no basta solo con ejecutar las órdenes de los políticos, sino que se contempla la información del entorno.

Como correspondía en los tiempos de la crisis, la respuesta se buscó en los modelos de gestión del sector privado y se cuestionaron los modelos públicos. Heredera del neoliberalismo, la NGP buscó solventar los fallos del Gobierno por medio del mercado y buscar una rentabilidad de los servicios públicos (volverlos más eficientes). El énfasis, según Aguilar, es la gerencia por resultados y la evaluación constante de esos logros (Aguilar, 2008; Hughes, 1998).

El sustento político de la NGP fue el Consenso de Washington (Reagan y Thatcher) y, en menor medida, las recomendaciones de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). Estos mandatos representaron entonces una agenda de reforma para los Estados, que fue especialmente ortodoxa en América Latina.³

3 En Aguilar (2008) se pueden encontrar las respuestas que se dieron desde América Latina a estos modelos. Básicamente, se trata del Consenso de Santiago (1998) y las propuestas surgidas desde el CLAD a partir de sus reuniones de 1998.

La Nueva Gestión Pública precisó esta agenda, alineada, lógicamente, a dicho Consenso, y así buscó la reducción del sector público no solo en términos de su tamaño, sino, también, en recursos y ámbitos de influencia (Aguilar, 2008). Se pretendía liberar a las organizaciones del exceso de procedimientos y formalismos y dirigir las hacia una gestión basada en resultados. Esto implica que los esquemas tradicionales y rígidos de la gestión del recurso humano público deben cambiar, para posibilitar, por ejemplo, mayores beneficios asociados a un mejor rendimiento, pero también sanciones (que incluyen la posibilidad de despidos) si los funcionarios no rinden de acuerdo con los resultados definidos por la organización (Olias de Lima, 2000).

Otra de las particularidades de la NGP es que se refiere a los ciudadanos como clientes, en sintonía con su forma de entender las organizaciones públicas como si fuesen empresas. Esto implica dotarles de mayor poder para exigir la calidad de los servicios y la rendición de cuentas sobre el funcionamiento de lo público, pero en algunos casos también ha terminado en la mercantilización de los servicios públicos. Esto último, por cuanto esta noción de cliente se ha combinado con nuevos esquemas para la prestación de servicios, que van desde la privatización hasta las concesiones públicas o la contratación de empresas privadas para asumir la administración de servicios públicos.

Según Hughes, los cambios propuestos por la Nueva Gestión Pública se pueden resumir en las siguientes cuatro vías (Hughes, 1998):

- Centrarse en los *outputs*: a) determinar los objetivos y la estrategia de la organización; b) elaborar programas para conseguir los objetivos previamente definidos; c) la estructura de la organización y los recursos se basan en los programas; d) medir el funcionamiento de la organización; e) evaluar la consecución de los objetivos.

- Cambios en los *inputs*: presupuestos limitados y planificados, recortes de personal, indicadores de funcionamiento, evaluación

de los empleados, sistemas de formación y un énfasis en el rendimiento. Pollit se refiere a estos cambios como la letanía del *gerencialismo* (Pollit, 1990, p.83).

- Reducción del alcance del Gobierno: privatización, contratación externa y concursos competitivos o concesiones.
- Relaciones de los políticos con los ciudadanos: los gerentes se responsabilizan por los resultados y tienen una relación más cercana con los políticos. Rainey (1990) señala que las relaciones entre políticos y gestores son variables y que no existe una fórmula ideal. Lo más relevante es que se entiende que los servicios públicos son políticos y se trata de mejorar la relación política que se da.

La Nueva Gestión Pública presenta sin duda paradojas y contradicciones. La primera de ellas es que busca optimizar la función pública al mismo tiempo que pretende su reducción, lo que en muchos casos -como lo señala Durrant- ha hecho más bien aumentar el tamaño del Estado (En: Olias de Lima, 2000). Pollit afirma que los supuestos económicos de la racionalidad individual no se pueden aplicar sin más al proceso de decisión en el ámbito público (Pollit, 1990). Hughes también señala que una de las críticas a la NGP es que no se puede simplemente trasladar las prácticas de la gestión privada al sector público, entre otras cosas, porque la definición de objetivos en este último es mucho más compleja y esto destruye todos los pasos del esquema de planificación estratégica. Sobre este tema, Pollit señala además que la lógica del sector privado no toma en cuenta valores como la equidad, la justicia, la representación o la participación. La dilución de la responsabilidad entre los políticos y los gerentes, así como la elección de los gerentes son otros puntos débiles de la NGP. Finalmente, la Nueva Gestión Pública no ha sabido responder a la paradoja sobre su surgimiento como una reacción a lo público que, sin embargo, ha tendido a politizar aún más toda la estructura burocrática, empezando por los gerentes.

El caso: la oferta pública en el sector productivo costarricense

Esta breve introducción de los enfoques predominantes en la Administración Pública de cara a la reforma del Estado (*gerencialismo* clásico y nueva gestión pública) permiten analizar, en un marco conceptual más amplio, el caso específico del sector productivo del Estado costarricense. Como se explicó en la introducción a este trabajo, la agenda de reforma del Estado en Costa Rica permanece inconclusa y las discusiones versan más sobre aspectos generales que sobre los detalles. Los mismos funcionarios públicos reconocen que uno de los vacíos que enturbian esta discusión es que no se cuenta con información sistemática y detallada sobre el quehacer de las instituciones públicas.

Con el propósito de enmendar este evidente vacío de conocimiento, la investigación pretendió generar información básica sobre la oferta pública de los sectores productivo y social. En esta oportunidad interesa analizar la información correspondiente al sector productivo, a partir de los supuestos de la nueva gestión pública.

Metodología de investigación

El primer paso de la investigación consistió en la delimitación del sector productivo de acuerdo con el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010. Este Plan se articula en cinco grandes ejes de políticas públicas: Política Social; Política Productiva; Política Ambiental, Energética y de Telecomunicaciones; Reforma Institucional; y Política Exterior.⁴

El Gobierno de la República dividió estos ejes de política pública en 16 sectores institucionales que, en lo fundamental, recogen la estructura de gobierno. Un sector se define como el *conjunto de*

4 Esto se respalda en varios Decretos Ejecutivos de la Presidencia de la República de Costa Rica, a saber: Decreto N.º 33.151-MP del 18 de mayo de 2006, Decreto N.º 33.178-MP del 14 de junio de 2006, Decreto Ejecutivo N.º 34852 del 1.º de julio del 2008. Todos ellos publicados en el diario oficial *La Gaceta* en la fecha correspondiente. Disponibles en: <http://www.gaceta.go.cr>.

instituciones agrupadas por materia según su propia competencia y dirigido por uno o varios Ministros Rectores (diario oficial *La Gaceta*, 2008). Son, por tanto, esos 16 sectores institucionales, y no las instituciones individuales, las unidades de planificación y ejecución de políticas.

Con el objetivo de reunir información detallada sobre el sector productivo, el equipo de investigación lo delimitó, definió las principales variables del estudio y diseñó un método para la recopilación de datos. Luego se construyó una base de datos que sistematiza todo el esfuerzo investigativo.

En la primera etapa, en la delimitación del sector productivo, se encontró que este se compone por 34 instituciones públicas, que, para efectos analíticos, convenía subdividirlas en dos subsectores: “productivo económico” (con el Ministerio de Economía, Industria y Comercio a la cabeza) y “productivo agrícola” (bajo el liderazgo del Ministerio de Agricultura y Ganadería).

Interesaba la identificación de “la oferta institucional” en dichas entidades, por lo que, obviamente, fue necesario delimitar los contornos de esta concepción. Así, cuando se habla de “oferta institucional”, se hace referencia a aquellas acciones que el Estado costarricense realiza para beneficiar a los habitantes del país. Esto refiere, en un plano más teórico, a una relación de gobernabilidad, en la cual los ciudadanos plantean demandas al Estado y este las canaliza de forma diferenciada según sus recursos, intereses y actores. En ese sentido, las políticas públicas se materializan en acciones (programas, proyectos y servicios) de las instituciones de cada sector.

De acuerdo con MIDEPLAN (2008) un programa es *un conjunto de medidas delimitado desde el punto de vista funcional, geográfico, económico y temporal con vistas de alcanzar determinados objetivos cuya ejecución queda en principio a cargo de una unidad administrativa de alto nivel dentro del Gobierno, y que tiene las siguientes características: conjunto articulado de actividades, con orientación hacia objetivos, con una metodología definida y con recursos definidos (personal, presupuesto).*⁵

5 Castellón, Leonardo. Subcoordinador de la Unidad de Estudios Especiales del MIDEPLAN. Correo electrónico dirigido a Enrique González (Programa Estado de la Nación). Miércoles 18 de junio de 2008.

Los programas tienen independencia operativa, presupuesto propio y estabilidad en el tiempo, ya que su duración trasciende los años fiscales. En muchos casos, además de los criterios explicados antes, la definición de lo que se entiende como un programa nace de la propia institución. Así, la existencia de algunos programas está definida por la ley orgánica del Ministerio específico, pero en otros solo está determinada por una decisión del jerarca.

Si bien es posible afirmar que se distinguen por una permanencia en el tiempo y la asignación de personal y recursos para el cumplimiento de su objetivo, se debe advertir que no todas las instituciones entienden lo mismo cuando hablan de “programas”. Por ello, el equipo de investigación tuvo que asumir la tarea de interpretar, en muchos casos, la información según los criterios analíticos explicados antes.

En la cadena de planificación estratégica, los objetivos de los programas se materializan por medio de proyectos, actividades específicas y decisiones administrativas. Por ello, el equipo de investigación entendió los proyectos como un conjunto de actividades específicas dirigidas a resolver un problema particular, que están delimitados por recursos finitos y una temporalidad de corto o mediano plazo. Los proyectos tienen una jerarquía inferior a los programas y se encuentran supeditados operativamente a algún programa o unidad administrativa. A manera de ejemplo, podemos citar el proyecto para la creación de la Cámara Nacional de Productores de Cacao, que forma parte del Programa Nacional de Cacao.⁶

Los servicios son una respuesta estatal ante demandas y necesidades específicas de los ciudadanos, como, por ejemplo, la Oficina de Defensa del Consumidor, que solo opera ante denuncias de los consumidores. La mayoría de los servicios están ligados a programas o proyectos, aunque también se encuentran servicios específicos que funcionan con una lógica propia. En este punto, el

6 No se incluye en la investigación los proyectos productivos que realizan los propios productores.

equipo de investigación tomó decisiones analíticas para ubicar algunas actividades como servicios o proyectos. El criterio central que los divide es que los servicios se prestan cuando algún ciudadano los solicita, mientras que los proyectos no operan contra demanda, sino que forman parte de actividades dirigidas a resolver objetivos de corto plazo, que trascienden la problemática de un ciudadano particular.

Después de estas definiciones previas, se procedió a la construcción conceptual de las variables para el estudio, lo que supuso un esfuerzo constante para adaptar las necesidades de información con las dificultades propias de estructuras burocráticas de gran tamaño.

La base de datos resultante se constituye por 15 variables; las 13 primeras son de carácter descriptivo y las dos últimas de carácter analítico:

- 1) un código que combina el tipo de oferta (programa, proyecto o servicio) con la institución responsable;
- 2) la fecha de inclusión de la información;
- 3) nombre y acrónimo de la institución;
- 4) competencias o mandato legal (con referencia a la ley correspondiente);
- 5) nombre de la iniciativa;
- 6) tipo de oferta (programa, proyecto o servicio);
- 7) objetivo de la iniciativa;
- 8) población meta;
- 9) incidencia geográfica o área de impacto;
- 10) fuente de recursos;

- 11) vigencia de la iniciativa;
- 12) mecanismos de coordinación intra e interinstitucionales o externos;
- 13) problemática que atiende;
- 14) la relación entre la oferta institucional y su normativa y
- 15) la relación entre la oferta de las diversas instituciones del sector.

Por su carácter analítico, las variables 14 y 15 representan el principal resultado de la investigación.

Para la recolección de los datos, se decidió combinar el análisis documental (análisis de la normativa, instrumentos de planificación anual y sitios oficiales de Internet), con entrevistas semiestructuradas a informantes claves y la aplicación de cuestionarios estructurados a todos los directores de los programas, proyectos y servicios del sector productivo. La combinación de estas últimas dos técnicas supuso la realización de 89 entrevistas, la mayoría ejecutadas de forma personal y en menor medida por vía electrónica. Este enorme esfuerzo, realizado por un equipo de cinco personas, generó datos sobre 373 programas, proyectos y servicios, reunidos en la base de datos (Alpízar y Rojas, 2008).

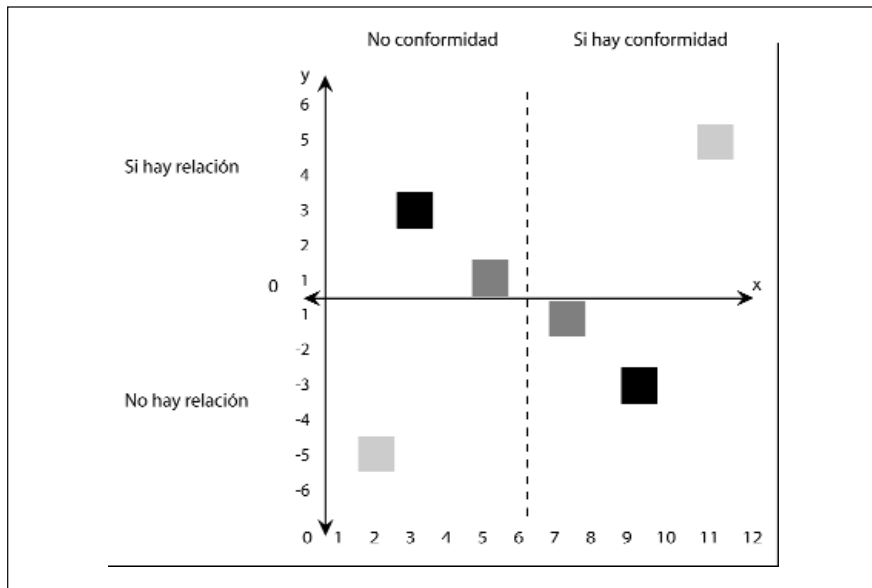
Relación entre normativa y la oferta institucional. ¿Cómo se analizó?

El análisis de la relación entre la normativa y la oferta institucional pretendía constatar si los instrumentos legales con los que cuenta cada institución son los adecuados para cumplir la misión que les demanda, no solo su mandato general, sino su contexto y los mismos ciudadanos. A pesar de que el principio de legalidad estipulado en la Constitución Política de Costa Rica obliga a los funcionarios públicos a realizar solo aquellas funciones que la Ley les otorga, se pretendía

indagar cómo estaba funcionando esto en la realidad. Cuando se profundiza en los detalles, resulta fácil sospechar que a menudo los esquemas legales quedan retrasados frente a la dinámica veloz de los cambios de contexto o que existen vacíos en el diseño de las políticas, por lo que los funcionarios deben buscar cómo fundamentar su quehacer o no ejecutar una determinada acción. Asimismo, podría ser que los funcionarios no estuvieran realizando exactamente la labor que la ley les encomienda, por ejemplo, por falta de recursos.

Con la intención de verificar estas sospechas o detectar otras situaciones que se pudieran presentar, se procedió a recopilar la normativa que fundamenta el quehacer institucional. Luego se les preguntó a los funcionarios sobre la relación entre sus tareas cotidianas y el marco legal, lo que el equipo de investigación definió como conformidad o no conformidad con la normativa. Con esta información ordenada en la base de datos, se procedió a ubicar cada caso en una matriz de análisis (véase matriz 1).

Matriz 1.
Relación entre normativa y oferta institucional



Fuente: Alpizar, Felipe y Rojas, Carla (2008).

Cada coordenada cualifica la oferta de la institución de acuerdo con la normativa que la regula. El eje “x” aporta información sobre la conformidad o disconformidad institucional con el marco normativo, mientras que el eje “y” sobre la relación entre la Ley y el quehacer institucional.

De esa forma el eje “y” positivo y “x” igual o mayor a 6, determina los mejores escenarios ($x > 6$; $y > 0$), donde la oferta tiene relación con el marco legal y los funcionarios de la respectiva institución se muestran conformes con el marco legal. Por el contrario, el “y” negativo y “x” menor a 6 ($x < 6$; $y < 0$) versa sobre falta de relación entre la normativa y la oferta, así como la disconformidad de los funcionarios con su marco legal. Los escenarios “sin relación”, son especialmente negativos dado el principio de legalidad.

Siguiendo estas coordenadas, un programa que se ubica en la posición $x=11$ y $y=5$ (11, 5) implica una situación relativamente ideal, mientras que la situación contraria (situación no deseada) ubicaría al programa, proyecto o servicio en la posición (2,-5). Estos casos exigirían atención inmediata.

Otros dos posibles casos se ubicarían en una posición intermedia, ya sea porque existe relación entre la normativa y el quehacer, pero los funcionarios manifiestan inconformidad ($x=3,3$), o porque existe conformidad, pero no relación entre normativa y quehacer (9,-3). Finalmente, se habilitaron dos posiciones más, tomando en cuenta que existe la posibilidad de que solo haya información para una de las dos variables.

Este ejercicio numérico debe tomarse con precaución, pues no implica necesariamente una coherencia matemática, sino más bien la presentación gráfica del análisis realizado a partir de la información cualitativa, obtenida de los entrevistados y de los propios criterios del equipo de investigación. Igualmente, se debe destacar que los resultados de la investigación no evalúan la ejecución de las políticas, sino su planificación.

Relación de coordinación entre la oferta institucional

El análisis pretendió identificar la relación orgánica existente entre los distintos programas, proyectos y servicios públicos del sector. Para ello, se utilizó la información de cuatro variables de la base de datos (objetivos, población meta, vigencia de la iniciativa y problemática que atiende) y las propias valoraciones de los funcionarios. A partir de esto, se idearon tres opciones para la categorización de cada tipo de oferta.

Se habla de una relación de *exclusividad* cuando no existe otro programa, proyecto o servicio con el mismo objetivo o que atienda la misma población y problema. Se afirma que existe *complementariedad* cuando dos o más programas, proyectos o servicios tienen objetivos similares, atienden a la misma población y problemática, pero uno requiere del otro para ejecutarse de manera exitosa y por ello existen mecanismos de coordinación con los otros programas, ya sea institucionales o ad hoc. Finalmente, existe *duplicidad* cuando dos o más tipos de oferta tienen objetivos, población meta, problemática y recursos/instrumentos similares y no existen mecanismos de coordinación entre ellos.

Es importante destacar que la línea que va de la complementariedad a la duplicidad es más bien un continuo. A menudo, las acciones de dos programas se intersecan de forma cooperativa y entonces se habla de complementariedad. Pero si esa misma relación se acerca tanto que se empiezan a realizar tareas similares y se da una eventual competencia, entonces se trata de duplicidad. El equipo de investigación interpretó estos casos realizando el ejercicio hipotético, ideando al respecto una escala de 10 unidades y ubicando en un extremo la complementariedad (0) y en el otro la duplicidad (10). Cuando un programa, proyecto o servicio se encuentra en la mitad inferior de la escala (<5) se trata de una relación de complementariedad y que cuando se encuentra en la mitad superior de la escala (≥ 5) se trata de una relación de duplicidad.

Resultados de la investigación

La metodología elaborada para el estudio permitió el análisis detallado de la información, así como la extrapolación de algunas conclusiones relevantes para las autoridades políticas del país. En este apartado se presentan los principales resultados para el sector productivo, dividido en agropecuario y económico. Como se verá más adelante, esta división no solo resulta operativa desde el punto de vista analítico, sino que también se deriva de evidentes diferencias en las respectivas instituciones.

La situación de la oferta pública en el subsector productivo agropecuario

Este subsector se conforma por un total de 27 instituciones que ofrecen, en conjunto, 301 tipos de oferta (programas, proyectos o servicios) bajo la rectoría del Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG). Las instituciones con una mayor oferta pública son el MAG y el Ministerio de Ambiente y Energía (MINAE)⁷ con un total de 65 iniciativas el primero (29%) y 25 el segundo (11%). En la oferta pública de las instituciones del subsector prevalecen los proyectos con 40%, luego los servicios 35% y en último término los programas (25%).

Esta oferta institucional es muy amplia y variada. Un ejemplo de esto es el Programa Nacional Sectorial de Agricultura Orgánica (MAG) que brinda asesoría a los productores para mejorar sus cultivos y encontrar mercados nacionales o internacionales. También se puede mencionar el Programa Nacional de Juventudes Rurales (MAG) en la comunidad de Cedral de Miramar, que pretende formar a los jóvenes como emprendedores con capital humano y social. Otro

⁷ Es importante destacar que este Ministerio ha pasado a llamarse Ministerio de Ambiente, Energía y Telecomunicaciones (MINAET), como producto de las leyes aprobadas en el marco del Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica, República Dominicana y Estados Unidos (CAFTA-RD) que entró en vigencia el 1.º de enero de 2009.

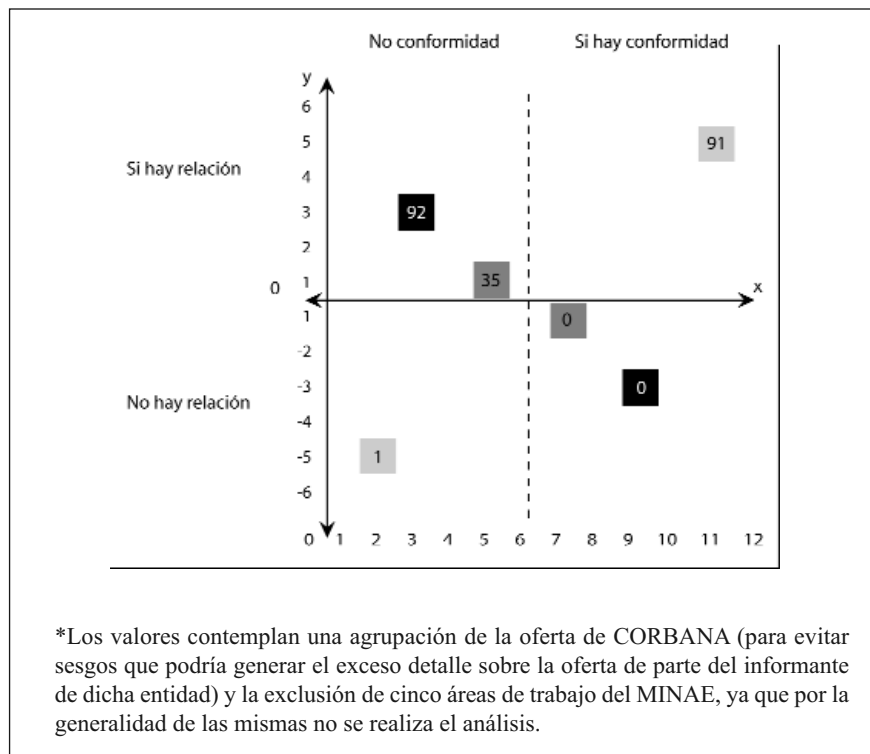
caso es el servicio de verificación de la calidad de las semillas de hortalizas que realiza la Oficina Nacional de Semillas. En el área tecnológica, destacan iniciativas como el Programa para la generación de tecnología en raíces y tubérculos tropicales en Costa Rica, del Instituto Nacional de Innovación y Transferencia Tecnológica (INTA), que busca aumentar la competitividad en la producción y comercialización de papa en Cartago y Zarcero, y de las raíces tropicales en la Zona Atlántica y la Huetar Norte, por medio del mejoramiento genético, buenas prácticas agrícolas y generación de valor agregado de productos.

Respecto de la relación entre la normativa y el quehacer institucional, resulta interesante observar cómo se ubica la oferta institucional en la matriz de análisis (véase Matriz 2). Se puede apreciar que únicamente se encuentra un caso que de acuerdo con el equipo de investigación, no tiene relación con la normativa de la institución. Se trata de un proyecto ejecutado por la Refinería Costarricense de Petróleo (RECOPE) que busca fomentar la agricultura en las regiones donde hay suelos subutilizados para incentivar la producción de biocombustibles y disminuir la dependencia de los hidrocarburos. La tarea de fomento de la agricultura corresponde al MAG y al Instituto de Desarrollo Agrario (IDA), por lo que este es, sin duda, un caso en que estas instituciones están traslapando funciones (además no se identifican mecanismos de coordinación).

Es importante señalar que prácticamente el resto de la oferta pública del subsector agropecuario se encuentra en un escenario muy positivo en términos de su relación con la normativa legal. Sin embargo, fue posible identificar algunos casos, que si bien requieren más estudio, sugieren que algunas instituciones no están cumpliendo a cabalidad con su mandato legal.⁸

8 Un ejemplo es el de la Corporación Bananera Nacional (CORBANA), ya que según lo reportó la institución al grupo investigador la mayoría de programas, proyectos y servicios se concentran en la investigación; de manera que no se identifica oferta en torno a la participación de CORBANA en acciones de gobierno para fijar precios del producto, no hay evidencia de su participación en foros/negociaciones internacionales que afecten el sector bananero y no hay oferta sobre créditos o financiamiento; todas labores establecidas por ley.

Matriz 2.
Costa Rica: Relación entre normativa y oferta institucional del Sector Productivo Agropecuario. Número absoluto de programas, proyectos y servicios por coordenada (2008)



Fuente: Alpizar, Felipe y Rojas, Carla. Costa Rica, octubre 2008.

Los resultados sobre la conformidad de los funcionarios con la normativa, muestran resultados menos halagadores. De acuerdo con los datos de las variables y las opiniones de los entrevistados, solo el 42% del total de programas, proyectos y servicios tiene un marco legal adecuado a las tareas y necesidades actuales, mientras que en el otro 42% de las iniciativas no se expresa conformidad legal (en un 16% de los casos no hay información suficiente). La situación varía levemente según se trata de los programas, proyectos o servicios, según se puede apreciar en el cuadro N.º 1:

Cuadro N.º 1
Costa Rica: conformidad con la normativa vigente según tipo
de oferta; Subsector Productivo Agropecuario. 2008.

Tipo de oferta relación con la normativa	Programas*	%	Proyectos	%	Servicios	%	Total oferta	%
Conformidad	29	58	35	38	27	35	91	42
No conformidad	12	24	42	46	39	50	93	42
Sin información	9	18	14	15	12	15	35	16
TOTAL	50	100	91	100	78	100	219	100

* Las cinco áreas de trabajo del MINAE son excluidas ya que por la generalidad de estas no se realiza el análisis, aunque en la base de datos se señalan datos de interés.

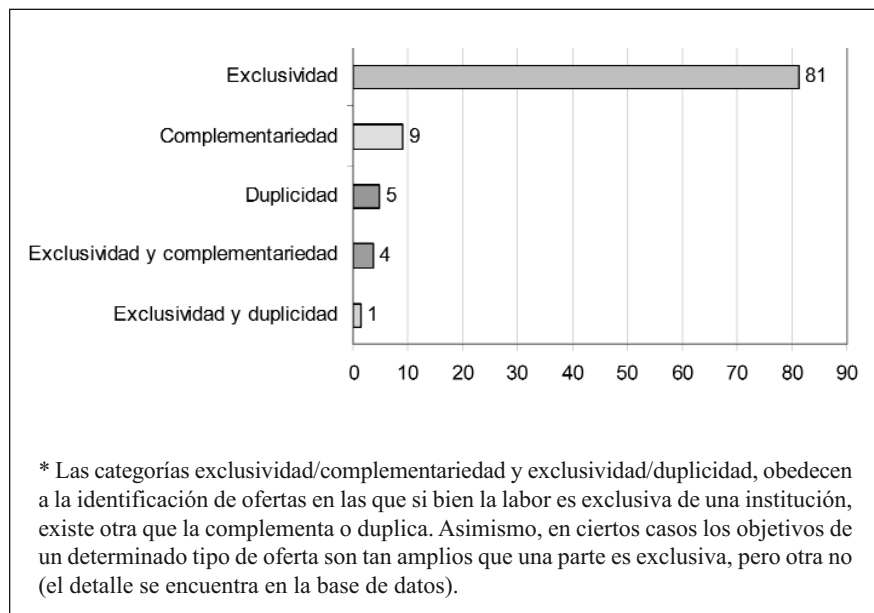
Fuente: Alpízar, Felipe y Rojas, Carla. Costa Rica, octubre 2008.

Los datos sobre las relaciones de coordinación dentro del subsector productivo muestran una realidad muy positiva. La mayoría de la oferta se encuentra en situación de exclusividad (81%) ya sea por mandato legal o por la propia especificidad del área de intervención. Un 9% de las iniciativas muestran relaciones de coordinación y complementariedad.⁹ Esto es particularmente positivo y, tal como se señaló en el proceso de entrevistas, obedece en muchos casos a una respuesta creativa frente a la escasez de recursos. El 5% de la oferta institucional se ubica en la casilla de “duplicidad”, lo que, sin duda, es preocupante por el gasto innecesario de recursos que representa. Por ejemplo, existen seis instituciones con iniciativas en el tema de semillas y no necesariamente coordinan o complementan sus acciones.¹⁰

9 Se trata de casos como el de la ejecución, por parte del Instituto de Desarrollo Agrícola, de proyectos regionales productivos para fomentar la generación de empleo y mayor equidad de oportunidades entre las regiones, donde se requiere de recursos humanos especializados con los que no cuenta la institución pero sí tienen otras entidades del sector (v.gr: coordina con el Programa Nacional Sectorial de Palma Aceitera del MAG; con el Programa de Transferencia de Tecnología y Asistencia Técnica Especializada de la Liga Agrícola Industrial de la Caña, etc.). Otro ejemplo es el del servicio de “Coordinación sectorial de estrategia de gestión del riesgo” que ejecuta la Secretaría Ejecutiva Planificación Sectorial Agropecuaria (SEPSA), ya que si bien vía ley se establece que la gestión de riesgo a escala nacional es una labor de la Comisión Nacional de Emergencia, indudablemente por las especificidades y necesidades del sector agrícola se requiere de medidas especializadas para la protección de zonas productivas, de manera que se establecen mecanismos de coordinación para esos efectos.

10 Por ejemplo, el Consejo Nacional de la Producción (CNP) tiene un programa para la elaboración de semillas nacionales de frijol y maíz para evitar la dependencia de la importación de granos; oferta que si bien se enmarca en las competencias de reconversión agrícola, no se coordina adecuadamente. Específicamente, en el estudio realizado se encuentra que el Instituto Nacional de Innovación y Transferencia Tecnológica (INTA) tiene un programa para la producción, acondicionamiento, conservación y distribución de semillas de calidad de granos básicos (entre los que destacan el maíz y el frijol), raíces tropicales y tubérculos, que no es coordinado con el CNP.

Gráfico 1.
Costa Rica: exclusividad, complementariedad y duplicidad
para el sector productivo agropecuario,
2008 (porcentaje)



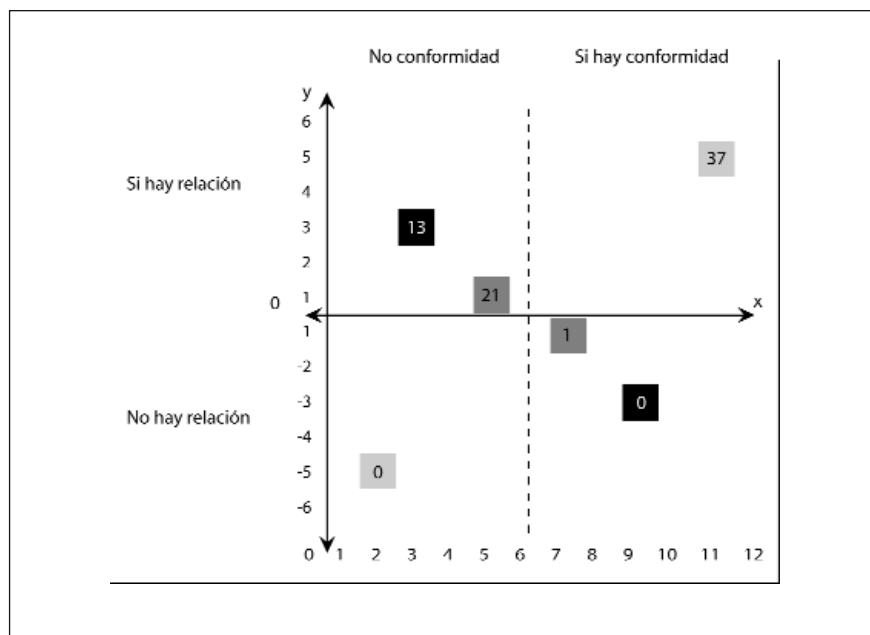
Fuente: Alpízar, Felipe y Rojas, Carla. Costa Rica, octubre 2008.

La situación de la oferta pública en el subsector productivo económico

El subsector productivo económico está liderado por el Ministerio de Economía, Industria y Comercio (MEIC) y se compone por los cuatro bancos públicos, el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC) y el Laboratorio Costarricense de Metrología. Estas siete instituciones ejecutan un total de 72 tipos de oferta. Se trata en su mayoría de servicios (51%), seguidos por proyectos (29%) y programas (20%).

El predominio de los servicios se explica por el tipo de entidades que comprende, como bancos y laboratorios, que actúan por demanda o por solicitud expresa de la población meta. Incluso se debe destacar la labor de defensa del consumidor y de defensa ante la competencia desleal que ofrece el MEIC, que también se activa ante solicitudes concretas. Por otra parte, la Dirección General para la Pequeña y Mediana Empresa tiene un programa que procura fortalecer a las empresas dedicadas a la venta de servicios.

Matriz 3.
Costa Rica: Relación entre normativa y oferta institucional del Sector Productivo Económico.
Número absoluto de programas, proyectos y servicios por coordenada (2008)



Fuente: Alpizar, Felipe y Rojas, Carla. Costa Rica, octubre 2008.

En el caso del sector productivo económico, igualmente se identificó solo un tipo de oferta que no tiene relación con el mandato legal que regula a la entidad responsable. Se trata del Programa de Fortalecimiento de Capacidades Técnicas y Liderazgo Regional en Materia de Inocuidad de Alimentos del MEIC, ya que consiste en la realización de un Seminario Centroamericano de análisis de riesgo en manejo de contaminantes, actividad que no coincide con ninguna de sus funciones (consignadas en los artículos 4 y 5 de la Ley N.º 6054). La normativa vigente no señala como competencia del MEIC el tema de inocuidad de alimentos y no existen mecanismos de coordinación con otras entidades. Esta actividad parecería más una competencia del Ministerio de Agricultura y Ganadería.

Respecto al análisis de la conformidad con el marco legal, la mayoría de los funcionarios afirma que cuenta con un marco legal que sirve como un instrumento ágil para sus tareas cotidianas. En el caso de los servicios, esta relación resulta aún más clara, toda vez que muchos de ellos fueron creados por leyes recientes. Destaca que varios funcionarios señalaron que si bien es cierto que sus programas, proyectos o servicios tenían un buen respaldo legal en cuanto a su creación, las disposiciones presupuestarias que les acuerpan dependen en su mayoría de los jefes. El estudio no analiza la disponibilidad de recursos de la oferta, aunque si es un señalamiento por tener en cuenta.

Cuadro N.º 2
Costa Rica: conformidad con la normativa vigente según tipo de oferta;
Sector Productivo Económico, 2008.

Tipo de oferta relación con la normativa	Programas*	%	Proyectos	%	Servicios	%	Total oferta	%
Conformidad	5	36	11	52	21	57	37	51
No conformidad	3	21	0	0	10	27	13	18
Sin información	6	43	10	48	6	16	22	31
TOTAL	14	100	21	100	37	100	72	100

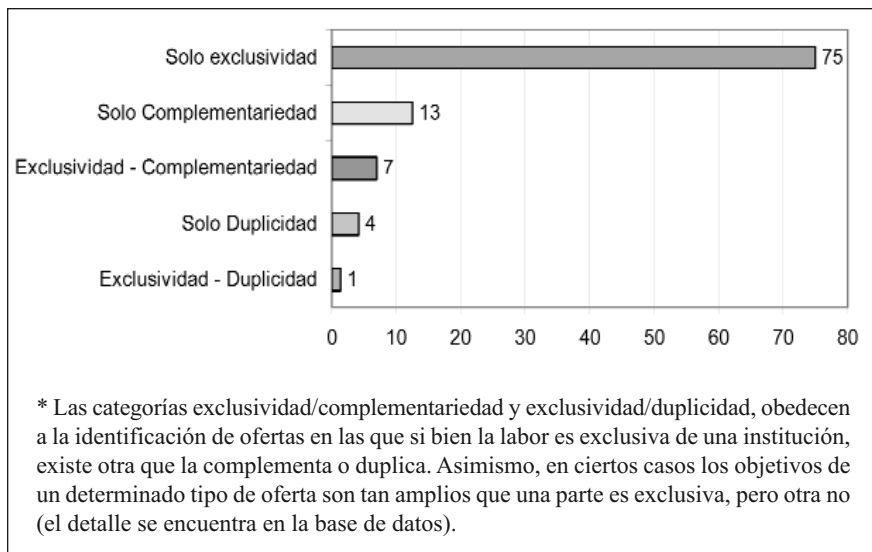
Fuente: Alpízar, Felipe y Rojas, Carla. Costa Rica, octubre, 2008.

La relación entre los programas, proyectos y servicios del sector productivo económico también resultan muy positiva. La mayoría de las iniciativas se pueden catalogar en la casilla de exclusividad (81%). Un ejemplo de ello es la generación de estadísticas nacionales, competencia exclusiva del INEC, mediante la realización de censos nacionales y la aplicación de la Encuesta con Propósitos Múltiples.

Otra buena parte de las iniciativas funcionan de forma complementaria (cerca del 20%); tal es el caso de la fijación de precios, competencia del MEIC, pero que se apoya en la información que le proporcionan otras instituciones. Sin duda esta es una de las situaciones ideales para la Administración Pública, pues produce sinergias y lógicas de cooperación que fomentan un mejor uso de los recursos.

Se encontraron dos casos que se caracterizan por ser duplicidades a lo interno de una misma institución (4,17%). En el MEIC se

Gráfico 2.
Costa Rica: exclusividad, complementariedad y/o duplicidad para el sector productivo económico, 2008 (porcentaje)



Fuente: Alpízar, Felipe y Rojas, Carla. Costa Rica, octubre 2008.

duplican esfuerzos en el tema de defensa del consumidor. Asimismo, sucede en el caso del Banco Nacional, en donde se identifican dos programas con objetivos similares (brindar crédito a grupos de la zona rural). No obstante, este tipo de casos requieren solamente una mejora en la planificación institucional (interna) y no con otras entidades del sector (incluso se debería verificar si en la práctica realmente duplican esfuerzos).

Conclusiones

Lo que hacen los Estados -o lo que dejan de hacer- tiene una influencia determinante en las sociedades modernas, por lo que su análisis en profundidad no es necesario solo desde un punto de vista académico, sino, también, desde un punto de vista político y desde la ética del desarrollo (Kliksberg, Sen, 2008). Sin embargo, durante la década de los ochenta en América Latina se enjuició negativamente a los Estados y, en muchos casos, sin pruebas. “El Estado no es la solución, es el problema”, fue la famosa frase de la era de Thatcher y Reagan que mandó a la hoguera muchos programas públicos.

Los ejercicios académicos posteriores, a pesar de ser mucho más serios que dichas proclamas, se enmarcaron en el sentido de los tiempos y así lo hizo la Nueva Gestión Pública. Desde el punto de vista de la Nueva Gestión Pública, era necesario analizar cada acción pública desde una lógica de mercado para saber si era necesario que siguiese existiendo y si debía permanecer en el sector público o podía pasar al privado (Aguilar, 2008).

En el caso de Costa Rica, las voces que proclamaron la reforma del Estado, lo hicieron en su mayoría como eco de resonancia del Consenso de Washington y lo aceptaron así abiertamente (Lizano, 1999). Sin embargo, no existen estudios que analicen detalladamente los programas de cada sector para verificar efectivamente si correspondía o no reformarlos. Esta recomendación de la Nueva Gestión Pública en Costa Rica pasó inadvertida o fue oscurecida por los intereses económicos que subyacen a la Reforma del Estado.

La Nueva Gestión Pública aboga por una mayor creatividad frente a los problemas del contexto político y social de las instituciones. Resulta interesante constatar en esta investigación que los casos de complementariedades encontrados en el sector productivo costarricense, surgen en su mayoría de la iniciativa de los funcionarios públicos de rango medio -como por ejemplo directores de programa- frente al recorte de recursos y el abandono sistemático que sufrió el sector productivo agropecuario durante la época del ajuste estructural derivado del Consenso de Washington (*cf.* Fernández, 1999: 27-29 y Arias, 2005: 161). Así, el caso costarricense muestra como la creatividad –en respuesta a las limitaciones económicas- no debe provenir siempre desde las más altas esferas, sino que puede nacer del compromiso de los funcionarios, que entienden las acciones públicas de sus programas, proyectos y servicios no solo como una lucha social, sino, también, como una lucha personal.

Otra premisa de la Nueva Gestión Pública es el uso eficiente de los recursos y una maximización de los resultados, que se verían lógicamente afectadas en el caso de que varios programas persiguiesen los mismos objetivos. La presente investigación muestra que las duplicidades en el sector productivo costarricense son pocas. La minuciosidad del estudio puede servir como sustento para rebatir el argumento de que el Estado costarricense es ineficiente porque duplica sus acciones.

En esta línea ha sido fundamental el fortalecimiento del Sistema Nacional de Planificación creado en el año de 1974 (Ley N.º 5525, art. 1),¹¹ ya que a pesar de sus originarias debilidades, recientemente se han realizado importantes esfuerzos para fortalecerlo. Muestra de lo anterior es la exigencia, por parte del Ministerio de Planificación, de Programas Operativos Institucionales (POI) y de Matrices Anuales de Programación Institucional (MAPI) a cada entidad pública.

El análisis de la normativa realizado en este trabajo, permite constatar que el sector productivo cuenta con un amplio marco legal

¹¹ Sistema compuesto por el Ministerio de Planificación y Política Económica (MIDEPLAN), las unidades u oficinas de planificación de los Ministerios y demás instituciones públicas y los mecanismos de coordinación y asesoría existentes (*v.gr.* consejos asesores, comités interinstitucionales y comisiones consultivas).

que se cumple satisfactoriamente. Sin embargo, los funcionarios encargados de ponerlo en práctica, en línea con los preceptos de la NGP, cuentan con información del contexto que les permite señalar que esta normativa no siempre se ajusta a las demandas de los ciudadanos y a la dinámica propia del sector. Los datos sobre la inconformidad con el marco legal, sobre todo en la prestación de servicios públicos, deben llamar la atención sobre eventuales reformas que les permitan a los funcionarios contar con un esquema de funcionamiento ágil y creativo que apoye a los ciudadanos, ya sea en su condición de consumidores o de productores.

Desde la Nueva Gestión Pública, también se defiende una constante evaluación de los resultados de las instituciones, toda vez que la gerencia por resultados presupone que los jefes cuenten con información constante sobre el impacto económico, social y político de sus programas. A pesar de que el presente estudio no se enfoca en ese tema, la mayoría de los funcionarios entrevistados coincidieron en que los informes que presentan a las autoridades correspondientes (sus jefes, MIDEPLAN y Contraloría General de la República, entre otros) son esquemáticos y no les permiten dar cuenta desde un punto de vista integral de las consecuencias positivas de sus iniciativas (o, por el contrario, de las limitaciones de sus acciones). Es necesario, por lo tanto, que se realicen investigaciones sobre el impacto de las políticas públicas de cada sector, atendiendo no solo a la ejecución presupuestaria, sino, también, los efectos en el desarrollo económico, social, ambiental y político de la población meta y el conjunto de la sociedad costarricense.

En resumen, el análisis del sector productivo costarricense, desde la Nueva Gestión Pública, muestra resultados muy positivos, con algunas pocas excepciones. Esto es así, aun cuando la reforma del Estado no se ha realizado y menos en los términos que la propone la NGP. Esta conclusión resulta demoledora para los que argumentan a favor de cambios radicales en la Administración Pública costarricense. Después de esta investigación, queda claro que ni la duplicidad de funciones, ni la carencia de una definición normativa, ni una pobre relación entre la normativa y el quehacer institucional, se pueden esgrimir como razones válidas para una eventual reforma del sector productivo.

Sin duda, quedan muchas tareas pendientes, una de ellas es contar con información detallada de todos los demás sectores. Esta investigación pretende aportar además una metodología de análisis para esas otras áreas del Estado donde aún no se cuenta con información sistemática sobre lo que hacen las instituciones.

La consideración de otras variables importantes para la reforma del Estado también deberían someterse a mayor investigación y análisis, por ejemplo atendiendo el impacto de los programas, proyectos y servicios en la población; esto es, hacer evaluación de las políticas públicas.

La reforma del Estado debe discutirse atendiendo estos análisis particulares, así como las nuevas tendencias que llaman a entender los Gobiernos como entidades integrales (Aguilar, 2008). Esto surge como una respuesta a una de las debilidades de la Nueva Gestión Pública, cuya aplicación estricta puede derivar en la tendencia a que cada unidad actúe de forma separada y fragmentaria. También es necesario considerar que problemas transversales, como la pobreza o el medio ambiente, requieren de enfoques complementarios y multidisciplinarios, cuyos logros no se pueden atribuir a una agencia particular ni sus resultados medir en un solo año. En este sentido, la organización del Estado costarricense por sectores es una buena medida, pero se debe recordar que esos sectores requieren no solo del compromiso de los funcionarios medios (cultura organizacional), sino, también, de la coordinación intersectorial, que depende de las más altas autoridades políticas.

Bibliografía

Aguilar, L. (2008): *Gobernanza y gestión pública*. (México, FONDO DE CULTURA ECONÓMICA).

Alpizar, F.; Rojas, C. (2008): *Informe de Investigación: Oferta de servicios, proyectos y programas en el sector social y productivo del Estado Costarricense*. [documento de trabajo inédito] (Costa Rica MIDEPLAN).

Allison, G. (1982): "Public and private administration: are they fundamentally alike in all unimportant respects". En: Lane (ed.): *Current issues in Public Administration*. (New York ST. MARTIN PRESS)

Arias M., O. (2005): "Retos para la agricultura en Costa Rica". *Revista Agronomía Costarricense*, 29(2). Ministerio de Agricultura y Ganadería de Costa Rica. : pp. 157-166. Revista digital, disponible en: http://www.mag.go.cr/rev_agr/v29n02_157.pdf (consultado 15 de febrero de 2009).

Oliás de Lima Gete, B. (2001): La evolución de la gestión pública: la Nueva Gestión Pública. En: Oliás de Lima, B: *La Nueva Gestión Pública*. (Madrid PRENTICE HALL).

Fernández Alvarado, L.F. y Granados Carvajal, E. (2000): "Costa Rica: el nuevo marco regulatorio y el sector agrícola." *Serie Desarrollo Productivo* N.º 95, Diciembre. CEPAL: pp.1-35 Disponible en: <http://www.eclac.org/publicaciones/xml/1/5751/LCL1453P.pdf> (consultado 15 de febrero de 2009).

Hughes, O. (1998): La Nueva Gestión Pública. Owen. En: Subirats, J. Brugué, Q. *Lecturas de Gestión Pública*. (Madrid MAP).

Lizano, Eduardo. (1999): *Ajuste y crecimiento en la Economía de Costa Rica. 1982-1994.* (Costa Rica: ACADEMIA DE CENTROAMÉRICA).

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. (2004): *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos.* (Nueva York PNUD).

Pollit, Ch. (1990): *Managerialism and the Public Services. The Anglo American Experience.* (OxfordBLACKWELL).

Rainey, H.G. (1990): Public Management: Recent Developments and Current Prospects. En: Lynn y Wildawsky (eds.). **Public Administration: the State of the Discipline.** (Chatham, NJ CHATHAM HOUSE PUBLISHERS).

Sen, A. Kliksberg, B. (2008): *Primero la gente.* (España: DEUSTO).

RESEÑAS

Comentario bibliográfico “Cambiando el rumbo del desarrollo”

Ana Cecilia Escalante Herrera

Puliendo la piedra. Un recorrido por la promoción de la igualdad de género en los proyectos de desarrollo (San José, Costa Rica: FLACSO-FIDA, 2007) es el título de la obra de Rosemary Vargas-Lundius, en colaboración con Annelou Ypeij.

Las autoras

Rosemary Vargas-Lundius tiene un doctorado en Economía del Desarrollo, otorgado por la Universidad de Lund, Suecia y ha realizado investigaciones sobre pobreza rural y desempleo, género y migración. Integra el equipo del Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA) en Roma.

El marco estratégico del FIDA reconoce que para que el desarrollo sea eficaz, los hombres y las mujeres rurales deben estar igualmente empoderados, de modo que cuenten con las habilidades, recursos y confianza necesarios para poder vencer ellos mismos la pobreza.

Annelou Ypeij es investigadora y profesora en el Centro de Estudios y Documentación Latinoamericanos (CEDLA), en Ámsterdam. Tiene un doctorado en Antropología, otorgado por la

Universidad de Utrecht, Países Bajos, y ha escrito extensamente sobre género, pobreza y sector informal, en particular en Perú, Bolivia y México.

Las cuestiones de género han sido uno de los ejes de su programa de estudios desde un comienzo, y considera que el debate y la investigación sobre ellos son cruciales para comprender la dinámica de la sociedad latinoamericana. Por otro lado, considera que la integración de la perspectiva de género es de importancia trascendental para las intervenciones de desarrollo.

El enfoque de igualdad de género

El sustrato epistemológico del enfoque igualdad se corresponde a la concepción del conocimiento como un proceso de relaciones sociales. Implica una cuestión de método y de práctica; de cómo abordar los problemas, de las técnicas y los instrumentos que se utilizan del tipo de información que se recoge, incluso del lenguaje que se utiliza, y de la finalidad de los procesos de investigación e intervención social: la transformación de las vidas cotidianas de las mujeres y los hombres, en lo privado y en lo público.

Es obvio que el enfoque de igualdad de género implica necesariamente un trabajo estratégico con las mujeres, lo cual no excluye de ninguna manera el trabajo con los hombres. Es fundamental, sin embargo, tener en cuenta que el trabajo con poblaciones mixtas conlleva “trampas” ideológicas propias de la sociedad patriarcal en que vivimos y de la cual tanto mujeres como hombres son producto; es muy fácil reproducir en grupos mixtos, explícita o implícitamente, las relaciones de desigualdad, dominación, discriminación o violencia que queremos cambiar y que obstaculizan la construcción de una nueva conciencia genérica.

Es fundamental tener claro **¿QUÉ?** Es lo que se quiere lograr, en la práctica concreta, y definir estratégicamente **¿CÓMO?** y **¿CUÁNDO?** se pretende lograrlo. **Estratégicamente, implica que las mujeres deben ser sujetas activas** de todas las actividades y que los procedimientos y las técnicas, que se utilizará durante todo el proceso de investigación, deben facilitar la participación de las

mujeres, teniendo en cuenta sus jornadas de trabajo, sus ocupaciones, sus horarios, sus lugares de residencia y de trabajo, sus ritmos, sus estilos –en general– su **condición y posición de género**.

Es importante incorporar a esta concepción estratégica el concepto de **“autonomía” que implica la transformación en la “condición y posición de género” de las mujeres:**

- Aumentar la capacidad de las mujeres de desempeñarse social y políticamente.
- Fortalecer la independencia económica de las mujeres, por medio de proyectos rentables, sin agravamiento de la carga laboral, y de acceso a los recursos productivos y financieros.
- Defender y promover los derechos humanos de las mujeres, incluyendo el derecho a la auto-determinación del propio cuerpo, de la sexualidad y de la propia vida.
- Promover las condiciones básicas que facilitan lo mencionado anteriormente, lo cual implica ejercer presión política sobre instancias locales, nacionales, regionales e internacionales.
- Promover procesos de toma de conciencia y aligeramiento de la carga laboral de las mujeres.

Para comprender la realidad social y poder hacer una contribución significativa al proceso de cambio sobre esa realidad, debemos convertir el enfoque de igualdad de género en una dimensión esencial de nuestro análisis. Marcela Lagarde aporta la tesis de que en el trabajo, desde el enfoque de igualdad de género, se procura la posibilidad personal y colectiva de participar en la construcción de nuevas formas de conciencia social (Lagarde, Marcela. “Identidad de Género”, Curso Centro juvenil “Olof Palme”, OSCD/OIT/OPS/AOS, Managua, Nicaragua, 1992).

Los procesos de investigación/planificación/intervención pueden y deben proporcionar oportunidades y elementos para que las mujeres

desarrollen la conciencia de sí mismas, dentro de una visión democrática, con una comunicación horizontal de crecimiento y respeto mutuo entre las personas que investigan/planifican/intervienen y las mujeres y hombres que participan.

El libro

Combina el debate teórico con descripciones etnográficas y de prácticas de desarrollo. Mediante ejemplos de proyectos de desarrollo rural en el Salvador y Perú, se destaca la importancia de escuchar a las personas que viven en condiciones de pobreza en las zonas rurales y adaptar las políticas y prácticas a sus cambiantes realidades socioeconómicas.

Dado que estos países experimentaron recientemente períodos de lucha interna, se presta particular atención a las relaciones entre pobreza, género y conflictos violentos.

A lo largo de 307 páginas, el libro contiene ocho capítulos centrales:

Un primer capítulo sobre “Comprensión de las nociones de género, familia y pobreza, que consiste en las definiciones conceptuales que orientan el análisis de los proyectos de desarrollo y los testimonios de las personas que participan en ellos. En este capítulo considero muy interesante y útil el aporte sobre el concepto de “Machismo: Culto a la masculinidad”.

El segundo y el tercer capítulos contienen las historias y los testimonios de las comunidades rurales en El Salvador y Perú: “Realidades rurales y de género: Voces de el Salvador” y “Es una vida dura para una mujer: Voces del Perú rural”.

El cuarto capítulo sobre “La integración de la perspectiva de género y su importancia para el desarrollo”, que ofrece una reflexión teórica y metodológica sobre cómo cambiarle el rumbo al desarrollo.

Los capítulos cinco y seis consisten en una sistematización y reflexión de la experiencia de integración de la perspectiva de género en el FIDA: “El desarrollo de una estrategia de género del FIDA para América Latina y el Caribe y “De cómo el enfoque de género se transformó en una de las prioridades del FIDA”, lo cual demuestra

que esta experiencia también implica una transformación organizacional, convirtiéndose en una organización que adapta su enfoque a la realidad de las personas que se propone ayudar.

El capítulo siete sobre “Lecciones aprendidas”, y el capítulo ocho “De cómo enfrentar las tendencias y los desafíos emergentes”, ofrecen métodos prácticos para la integración de la equidad de género en los proyectos de desarrollo rural, muy sugestivos para quienes se dedican a la práctica relativa al desarrollo, los formuladores de políticas, gobiernos y organizaciones sociales.

Todos los capítulos vienen acompañados de un conjunto de pertinentes notas bibliográficas y aclaratorias.

También se encuentra al principio del libro: Índice, Siglas, Prólogo, Agradecimientos e Introducción.

Al final, se encuentra un sugerente Epílogo, de parte de las autoras sobre su propia experiencia de transformación personal al escribir este libro, Anexos y Bibliografía.

Este libro invita a profundizar creativamente la reflexión sobre la relación entre igualdad de género y reducción de la pobreza.

Simbólicamente, el libro toma su título “Puliendo la piedra” de la afirmación realizada por una de las mujeres protagonistas del mismo, en El Salvador: “Yo me percibo como una piedra que fue pulida por el PRODAP y brillo de tal manera que me hace feliz a mí y a muchas otras personas”.

Conclusiones

Es muy importante el aporte teórico, metodológico y práctico de este libro.

Precisamente demuestra que integrar el enfoque de igualdad de género en el desarrollo implica “cambiarle el rumbo al desarrollo”, que no se puede hablar de desarrollo sin igualdad de género.

Es una importante sobre la necesidad de que las personas en sus comunidades rurales deben reflexionar de manera esencial, con enfoque de igualdad de género, sobre sus vidas cotidianas para poder trascenderlas y así convertirse en protagonistas de su propio desarrollo, en busca del bienestar y la calidad de vida de sus familias y comunidades.

Reseña bibliográfica del libro *Se acabó la pura vida*

Jorge Vargas Cullell

El libro escrito por Minor Mora y Juan Pablo Pérez¹ se divide en tres capítulos, una introducción y un detallado anexo estadístico. El texto es una reunión de escritos publicados -o presentados en conferencias académicas- durante los últimos tres años. Como tal, es representativo de una singular y consistente línea de investigación desarrollada por los autores para estudiar la economía política asociada con la desigualdad social en Costa Rica. Los tres capítulos tienen una estructura similar: en la parte inicial se debaten las teorías y conceptos relevantes al tema en cuestión; posteriormente, se presenta una detallada justificación de la metodología utilizada; luego se presentan los resultados y finalmente se efectúa una discusión sobre el significado e implicaciones de estas constataciones.

El capítulo primero se titula “En el límite: el riesgo de empobrecimiento de los sectores medios”. Realiza una crítica al concepto de vulnerabilidad social empleado por la CEPAL y otros y presenta una propuesta conceptual y metodológica para investigar, alternativamente, el riesgo de empobrecimiento. En el capítulo segundo, titulado “De la pobreza a la exclusión”, plantea la necesidad de superar los análisis de pobreza por ingreso y propone el estudio de la exclusión social. Al igual que el capítulo anterior, se aplica un modelo de regresión logística binaria, pero se agregan simulaciones para determinar los puntos de “corte” a partir de los cuales bajan sustantivamente las probabilidades de una persona de ser una excluida social. El capítulo tercero, teóricamente el más ambicioso y

1 Mora, Minor y Juan Pablo Pérez Sáinz. 2009. *Se acabó la pura vida: amenazas y desafíos en la Costa Rica del Siglo XXI*. San José: FLACSO, 176 pp.

metodológicamente el más refinado, se titula “La desigualdad en tiempos globales: más allá de las diferencias globales”. En él encontramos una propuesta de estructura de clases y la aplicación de un modelo multinivel de regresión lineal para examinar el peso que tiene una variable ecológica -la clase social- en las diferencias observadas en el ingreso “resignificado” de las personas –un *proxy* de su capacidad de mercado-.

Este libro es una de las obras más importantes, cuidadosas e innovadoras que se hayan escrito en Costa Rica sobre de la desigualdad social, desde una perspectiva sociológica. Espero que, por su rigurosidad teórica y metodológica, establezca parámetros que, ojalá, sean observados por muchos sociólogos.

Se trata de una obra importante por los temas que trata y por su nivel teórico y metodológico. Los autores abordan temas claves como la estructura social y sus complejas vinculaciones con el mercado, las políticas públicas y la exclusión social. Sin embargo, van más allá de las discusiones conceptuales y la compilación de libros pues desarrollan propuestas orientadas a la investigación empírica de estos asuntos.

Es un libro cuidadoso debido a la constante reflexión de los autores acerca de sus propias decisiones conceptuales y metodológicas (conciencia autorreflexiva). Sistemáticamente, describen los procedimientos aplicados, lo que ofrece al lector francas oportunidades para valorar su pertinencia. En distintas oportunidades discuten modos alternativos para interpretar los hallazgos, una práctica poco usual en nuestro medio. Además, las discusiones teóricas son, por lo general, precisas, ancladas en la literatura relevante y puntillosas para no ir más allá de lo necesario. Creo, por ejemplo, que las discusiones sobre los conceptos de vulnerabilidad (Capítulo I) y de clase social (Capítulo III) –concepto y operacionalización- son penetrantes y precisas.

Mora y Pérez Sáinz nos presentan un libro innovador en nuestro medio. En una disciplina como la Sociología, aún muy atrapada por

la tradición ensayística, demuestran que es posible combinar la reflexión sustantiva sobre la desigualdad, a partir de un debate con autores relevantes de la teoría social, con una aplicación sofisticada de métodos cuantitativos, con el fin de arribar a conclusiones empíricamente fundadas, abiertas a la crítica.

Como ocurre con toda buena obra, encontré varios flancos que considero débiles. En esta corta reseña, me enfoco, a manera de ejemplo, en el capítulo III. Los autores plantean la necesidad de entender los mercados y, por tanto, las relaciones de clase, como relaciones de poder. Estoy de acuerdo –y, para hablar de un tema que he investigado-, creo que la democracia debiera ser entendida en estos términos también. Sin embargo, uno no encuentra en el texto una discusión teórica acerca del poder y su definición, con lo que el argumento queda indeterminado. Debemos creer que la “capacidad de mercado” de las personas refleja relaciones de poder subyacentes, pero la ausencia de esta reflexión nos impide seguir el tortuoso recorrido que va desde el poder y la dominación hasta el mercado. En ese sentido, la falta de consideración de un texto clásico como el de Steve Lukes (*Power: A Radical View*, 1975 y 2004) y toda la polémica que han concitado, hacen mucha falta.

Desde el punto de vista metodológico, los autores están conscientes de que su aparataje conceptual no se ensambla bien con la fuente de información disponible –los datos de la encuesta de hogares (página 96 y ss.)-. Esto constituye una limitación insalvable que enfrentamos los investigadores cuando trabajamos con fuentes de información que no fueron diseñadas con propósitos académicos. Mi punto, sin embargo, es otro: cuando uno ve la especificación de variables de los pares categóricos del modelo multinivel (género, edad, nacionalidad), en realidad lo que uno encuentra son las tradicionales variables sociodemográficas, lo cual me pone a pensar si no estamos etiquetando de manera distinta las mismas cosas de siempre.

No estoy muy seguro de que la especificación del modelo multinivel sea la más apropiada. Los autores señalan que hay tres dimensiones -

individual, pares categóricos y clases sociales-, pero optan por un modelo de dos niveles, donde las dimensiones individuales y categóricas se colapsan. Desde el punto de vista de la perspectiva de los autores, habría, potencialmente, un problema ecológico aquí - aunque no necesariamente desde otras perspectivas-. Por otra parte, me sorprendió que la variable territorial (la región) sea tratada como un atributo del primer nivel cuando, en realidad, las unidades territoriales donde las personas se anidan no son atributos individuales.

Termino con un breve esarceo: pienso que el título del libro no le hace justicia a la obra. *Se acabó la pura vida* tiene cierto dejo milenarista: la afirmación de que la “pura vida” se perdió requiere del postulado previo de que esta existió alguna vez. Sin embargo, el texto está lejos de afirmar la existencia de una edad de oro. Pero esto, por supuesto, es materia de gustos.

Nada de esto es óbice para una recomendación entusiasta a leer el libro de Minor Mora y Juan Pablo Pérez Sáinz. Espero que esta obra sea adoptada como libro de texto en nuestras universidades.

RESÚMENES/ABSTRACTS

El Centro Histórico del distrito Central: la recuperación de la Plaza Central, Tegucigalpa Honduras

Marysabel Zelaya Ochoa¹

Uno de los puntos más importantes dentro de la estructura urbana de las ciudades lo constituyen sus espacios públicos; espacios que históricamente han sido referentes dentro de la ciudad y a partir de los cual se organizó la vida colectiva y la ciudad misma.

Sin embargo, en los últimos años los espacios públicos de las ciudades latinoamericanas han pasado por proceso de deterioro

One of the main point within the urban structure of cities is formed by their public spaces; spaces that historically have been references inside the city and around which collective life and the city itself settle however throughout the past years public areas in Latin-American cities have gone through a process of physical damage and in many cases become abandoned. This situation attached to social

1 Máster en Demografía Social. Estudiantes de Doctorado en Ciencias Sociales con Orientación en Gestión del Desarrollo, Universidad Nacional Autónoma de Honduras.
E-mail: marysabelzo@yahoo.com

físico y en muchos de los casos ha llegado al abandono. La situación anterior unida a la problemática social de las ciudades abona a favor del aumento de la violencia e inseguridad ciudadana en los espacios públicos urbanos, influyendo negativamente no solo en la imagen urbana de la ciudad, sino, también, en el significado y uso tradicional de estos espacios.

Las siguientes líneas tienen como propósito presentar el caso de recuperación de la Plaza Central de Tegucigalpa, un proyecto desarrollado por la Alcaldía Municipal del Distrito Central, cuya ejecución ha permitido recuperar física y estéticamente este espacio, iniciando a su vez un proceso de revitalización mediante la implementación de un programa de actividades culturales que ha permitido recuperar la dinámica tradicional de este espacio, pero, a la vez, el sentido de pertenencia de la población capitalina.

problematic of the cities produces an increase of violence and insecurity among citizens in public urban areas; negatively influencing both urban image of the city and the significance and traditional use of these areas.

The following lines have the purpose present the recuperation case of the Central Park of Tegucigalpa, a project developed by the Municipality Authorities of Central District, that has allowed a physical and esthetically recuperation of this area initiating simultaneously a revitalizing process through the implementation of cultural activity program that has fomented the recuperation of the traditional dynamics of this area and the sense of belonging to the people of the capital.

**“Exclusión social, fronteras internas y fragmentación urbana en Centroamérica”
Propuesta para la discusión
“Social exclusion, inner borders and urban fragmentation in Central America”
Proposal for its discussion**

Sonia Baires¹

Las dinámicas socioeconómicas derivadas de la globalización han creado nuevas formas de acumulación en Latinoamérica y el mundo. En este artículo se plantea que dentro de las consecuencias de esta acumulación, se encuentra la generación de nuevas formas de exclusión social y segregación urbana que tienen en común el establecimiento de fronteras internas, entre y al interior de los territorios de la ciudad y de la gran metrópolis, marcadas generalmente por dos tipos de relaciones: lo público y lo privado; lo seguro y lo inseguro.

The socioeconomic dynamics derived of globalization have created new forms of accumulation in Latin America. In this paper it is argued that within the consequences of this accumulation, new forms of social exclusion and urban segregation are generated and they have in common the establishment of inner borders, usually marked by two types of relations: public and private, security and insecurity. The territories are analyzed because it is inside of them where globalization and the effects live and manifest. Also, it is argued some

1 Licenciada en Sociología, con un posgrado en Estudios Urbanos de la Facultad Latinoamericana en Ciencias Sociales, FLACSO-Costa Rica, y estudios de doctorado en Estudios Urbanos en el Instituto Nacional de Investigación Científica-Urbanización, Cultura y Sociedad (INRS) y de la Universidad de Québec en Montreal (UQAM). *E-mail: sonia_baires@hotmail.com*. Agradezco el apoyo de mi colega Roxana Martel en comentar y discutir este documento conmigo.

Se analizan los territorios porque es en estos donde se manifiesta y se vive la globalización y sus efectos. Igualmente, se esbozan algunas implicaciones para el empoderamiento y la construcción de ciudadanía de los sectores excluidos y vulnerados por estas formas de exclusión.

implications for the empowerment and citizen construction of excluded and vulnerable sectors due to these new forms.

Dimensiones de la naturaleza humana marginadas en el Índice del Desarrollo Humano del PNUD
Marginal Dimensions of Human Nature in the Human Development of PNUD

*Jairo Emilio Rojas Meza*¹

*Leobardo Jiménez Sánchez*²

El propósito del trabajo es analizar los distintos enfoques teóricos acerca del desarrollo humano y en particular los sustentos que subyacen en el índice de desarrollo humano del PNUD. Se parte del supuesto de

The purpose of the task is oriented to analyze the different theoretical outlooks on the human development with emphasis on the support of the PNUD's Index of Human Development. We depart on the

-
- 1 Profesor de la Universidad Nacional Autónoma de Nicaragua, UNAN-Managua. El trabajo que se presenta corresponde a la parte teórica y metodológica de la tesis de doctorado titulada: "Cooperativismo y desarrollo humano: análisis comparativo entre socios y no socios de la Cooperativa Tosepan Titataniske, Región de Cuetzalan, Puebla, México.
 - 2 Profesor Emérito del Colegio de Posgraduados en Ciencias Agrícolas, Programa de Estudios del Desarrollo Rural Campus Montecillo, México. E-mail: ljs@colpos.mx.

que este índice es insuficiente para expresar la magnitud, complejidad e interacciones de las necesidades humanas fundamentales, por lo que se propone un índice mejorado en el que se consideren los elementos básicos de la naturaleza humana. La concepción filosófica y teórica para sustentar una ampliación de la mirada en la medición del desarrollo humano se origina en autores de distintas especialidades de las ciencias sociales. El ensayo sugiere agregar a la medición actual del desarrollo humano los índices de nutrición, calidad de la vivienda, seguridad, participación comunitaria, autoestima e identidad étnica. La medición del índice mejorado de desarrollo humano (IMDH) toma el enfoque de reducción de brechas, es decir, el desarrollo no se mide a partir del crecimiento de una variable, sino de la distancia entre el valor mínimo de la variable y su máximo valor posible.

Palabras claves: Desarrollo humano, necesidades humanas, Índice Mejorado de Desarrollo Humano.

supposition that this Index is enable to express the magnitude, complexity and interactions of basic human needs, so, an improved Index is proposed in which basic elements of human nature would be considered. The philosophical and theoretical conception to support an expanded outlook in measurement the human development is based upon the ideas of authors expert in Social Sciences. The essay suggest to add indexes on nutrition, quality of housing security community participation, self steam and ethnical identity, to the present measuring of human development. Measurement of the Improved Index of Human Development (IMDH) focus on reduction of the gap, so to say, the development is not measured through the increasing of a variable, but upon de distance between the minimal value of the variable and the maximum possible value.

Key Words: Human Development – Human Needs – Improved Index of Human Development.

Las raíces sociales de la crisis política en Honduras. Crónica de la miseria en Intibucá
The social roots of the political crisis in Honduras. A chronicle of misery in Intibucá

Juan Pablo Pérez Sáinz¹

Este artículo quiere reflexionar sobre la actual crisis política en Honduras desde lo social. Para ello se opta por el enfoque de exclusión social que es más pertinente que el de pobreza para identificar las raíces sociales de la crisis. Esta reflexión se hace a partir del estudio de varios municipios del departamento de Intibucá que ejemplifican, muy cabalmente, la “Honduras profunda”. Se constata los niveles generalizados de exclusión extrema y se identifican posibles escenarios de su superación. Este ejercicio muestra que solo la emigración es una alternativa y limitada a aquellos que posean los recursos necesarios. Es decir, las raíces de la crisis no solo son profundas, por la magnitud de la exclusión extrema, sino, también persistentes, por la ausencia de alternativas.

This article analyzes the current political crisis in Honduras from a social standpoint. The social exclusion approach is preferred to the poverty approach in analyzing the social roots of the crisis. This attempt is based on a study of several boroughs in the department of Intibucá that are a perfect example of the so-called “deep Honduras”. Most of the households suffer from extreme exclusion and, among possible settings to overcome this situation, only out migration seems feasible. However this is an opportunity to the few having resources to migrate. Therefore the social roots of the crisis are not only deep, given the generalized incidence of extreme exclusion, but are also persistent due to the absence of alternatives.

1 Sociólogo e investigador de FLACSO-Costa Rica.

“Los estudios de los partidos políticos en América Latina: un estado del arte de los enfoques al interno de los partidos”

“The studies of political parties in Latin America: Of state of the art about the internal approach of the parties”

Rotsay Rosales Valladares¹

Los estudios de los partidos políticos se han concentrado en el análisis comparado de los sistemas de partidos políticos y sus interrelaciones con el sistema electoral, con el sistema político y con la cultura política. Sin embargo, a inicios del siglo XXI se observa una considerable producción de estudios de organización y vida interna partidaria. El reposicionamiento de estos análisis internos a los partidos políticos en América Latina coincide con la moda del seguimiento y monitoreo evaluativo sobre los procesos de democratización (instauración, consolidación y evaluación de la calidad de la democracia) en la

During the second half of 20th century the studies of political parties focused their analysis on relationships among parties and party systems, electoral systems, political system and political culture. However, the first decade of 21st century has been produced a variety of works about “internal life and organization” of parties. In Latin America this studies have been linked with democratization process analysis. The 15 documents included here show some achievements toward conceptualization and measuring institutionalization, internal democracy and transparency of political parties

¹ Politólogo centroamericano nacido en San José, Costa Rica. Profesor e investigador de Ciencia Política en la Universidad de Costa Rica. Correo electrónico: rotsay.rosales@ucr.ac.cr

región. En los quince documentos que se comentan en este artículo resulta evidente que se han logrado avances en la conceptualización y medición de la institucionalización, la democracia y la transparencia internas.