

**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE HONDURAS
FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES**

**DOCTORADO
EN CIENCIAS SOCIALES CON ORIENTACIÓN
EN GESTIÓN DEL DESARROLLO**



TESIS DOCTORAL:

**DESCENTRALIZACIÓN Y GESTIÓN DEL DESARROLLO MUNICIPAL CON
PARTICIPACIÓN DE ACTORES SOCIALES: SUBJETIVIDADES Y DESAFÍOS**

SUSTENTADA POR:

OSMAN JEOVANNY MARTINEZ PADILLA

**PARA OPTAR AL GRADO DE DOCTOR EN CIENCIAS SOCIALES CON
ORIENTACIÓN EN GESTIÓN DEL DESARROLLO**

ASESOR DE TESIS:

Dr. RODULIO PERDOMO

TEGUCIGALPA M.D.C.

NOVIEMBRE 2013

HONDURAS

AUTORIDADES UNIVERSITARIAS

Rectora Licda. **JULIETA CASTELLANOS**

Vicerrectora Académica Dra. **RUTILIA CALDERON**

Secretaria General. Abada. **ENMA VIRGINIA RIVERA**

Directora De Post Grado Licda. **LETICIA SALOMÓN**

DECANA CIENCIAS SOCIALES MSc **.MARTHA SUAZO**

COORDINADORA ACADÉMICA DEL DOCTORADO EN
CIENCIAS SOCIALES CON ORIENTACIÓN EN GESTIÓN DEL
DESARROLLO DRA. **MARGARITA OSEGUERA DE OCHOA**



DEDICATORIA

A la memoria del Maestro. Eufrasio Padilla Moreno, mi abuelo, por haber sido el primer actor social en apostar al desarrollo humano en MAMSURPAZ, al fundar las dos primeras Escuelas primarias en San Juan, La Paz, el primer ser humano en inducirme al estudio de las ciencias sociales, cuando bajo la luz de la luna, otras veces bajo la luz del ocote encendido o del tenue “quinqué” en aquella vieja casona de bahareque de la aldea palo verde, San Juan La Paz, me contaba aquellas largas historias, de duendes, diablos de lechuzas(siguanaba) de erupciones volcánicas, de las crecidas del río grande de sus peces y sus lagartos, del origen del cerro partido, de guerras civiles, de indígenas lenkas que bajaban del municipio de Guajiquiro a comercializar sus productos especialmente leguminosas(frijol-chilipucas), frutas, hierbas medicinales y también a pagar sus promesas a la virgen de Suyapa en su largo caminar al compas del sonido del cuerno de Vaca hacia Tegucigalpa, del sacerdote que fue mártir para salvar la población de San Antonio del Norte y San Juan en plena guerra de 1969, de comerciantes que viajaban a El Salvador y viceversa, de las “tropas temerarias” del general Carias. Yo sin saberlo, iniciaba un proceso de aprendizaje natural de las ciencias sociales, sin comprender aun en mi temprana edad su significado y la dinámica del desarrollo humano. La historia oral contada por mi abuelo como relatos interminables se convirtieron a posteriori en la base empírica de mi conocimiento y el amor que hoy profeso por las ciencias sociales y la imagen del ser humano como la razón existencial del universo.

A la maestra de generaciones Gloria Ferrera por ser la persona que me indujo en el aprendizaje de las ciencias sociales de manera científica, despertando mi interés y pasión por las ciencias sociales en mis primeros años de estudio en el Instituto Jesús Milla Selva y en la Universidad Pedagógica Nacional Francisco Morazán.

A los jóvenes de los municipios que conforman la Mancomunidad de Municipios del Sur de la Paz (MANSURPAZ) por su resistencia a la investida de la exclusión, la inequidad que provocan los conductores del neoliberalismo y de las políticas de Estado excluyentes, que han obligado a estos jóvenes a crear a nivel local nuevas formas de sobrevivencia o a

emprender el camino del “sueño americano”, con la esperanza de algún día regresar al “terruño” y construir un mejor destino para ellos y sus familias.

A mis hijos, porque son la vitamina más energizante, el polo a tierra y el más grande aliciente para terminar esta Tesis. ¡Buscaremos nuevos desafíos juntos!.

UDI-DEGT-UNAH

AGRADECIMIENTOS

Esta investigación ha significado más allá de mi propia valoración sobre su resultado final una enorme satisfacción y, por momentos, durísimo aprendizaje. Pese a haber sido largo y solitario el camino recorrido durante estos últimos años, sólo ha sido posible gracias al esfuerzo propio y apoyo de un sin número de personas e instituciones a las que quiero reconocer aquí y sin las cuales esta investigación hubiese sido imposible realizarla.

En primer lugar, toda mi gratitud y reconocimiento al Dr. Rodulio Perdomo, asesor de esta Investigación. Son muchos los motivos por los que reconozco su tarea y demasiadas las razones por las que me siento en deuda con él. He sido tremendamente afortunado al tenerle como asesor. Espero haber aprendido, aunque sea en una mínima expresión, de su calidad humana y su dimensión como orientador y guía permanente en el saber científico.

A la Dra. Margarita Oseguera, coordinadora de este doctorado, por su conducción y responsabilidad en este programa la considero mi conductora moral, sin sus “regaños” y motivación hacia mi persona cada vez que me encontraba en los pasillos del “alma mater”, este proyecto no hubiera sido posible concluirlo, le agradezco infinitamente.

Deseo reconocer, también, la valiosa ayuda que me brindaron los profesionales que conformaron las ternas evaluadoras a Dra. Margarita Oseguera (mi conductora moral), Dra. Ana Corina Hernández, Dr. Rodulio Perdomo, Dr. Germán Moncada y Dra. Jacinta Castello de Moráis desde los inicios y esbozos del proyecto de Tesis. Me temo que no he sido capaz de llevar a cabo todos sus sabios e inteligentes consejos. Al Dr. Clodomir Santos de Moráis en tres oportunidades conversamos sobre el problema a investigar, sus consejos me ayudaron mucho a clarificar mi objeto de estudio y a entender un poco las nuevas tendencias en el materialismo dialectico.

A la Dra. Bessy Hernández quien en el último año (2012-2013) me ha motivado y dado

seguimiento a mi proyecto de investigación.

En segundo lugar, a mis maestros del doctorado, científicos que irradian sabiduría por todo el mundo para beneficio de la humanidad que esta sedienta de saber, de desarrollo y de una sociedad humanizada.

En tercer lugar, al Dr. Juan Joseph Malta, MSc. Víctor Henry, al Dr. Omar Almendarez y Dr. Rafael Núñez, porque han sido una fuente inagotable de enseñanzas, generosidad y socorro afectivo como material informativo. Toda mi amistad y mi admiración.

Asimismo, esta Investigación no hubiese podido desarrollarse sin la colaboración de cuatro actores locales: Los miembros de la mancomunidad de municipios del sur de la Paz (MAMSURPAZ), las alcaldías de los municipios de (San Juan, Aguanqueterique, San Antonio del Norte, Mercedes de Oriente, Lauterique y Guajiquiro todos del departamento de La Paz), la Unidad técnica de MAMSURPAZ (UTI).

Al Ingeniero José Luis Banegas y Licda. Dinora Durón al personal técnico de MAMSURPAZ, por su apoyo técnico y financiero en la realización de los talleres participativos con los líderes de la Mancomunidad de municipios del sur de la Paz, mi eterno agradecimiento.

A los alcaldes y ex alcaldes de los municipios del sur de la Paz, a los líderes sociales, campesinos, políticos, maestros, presidentes de diferentes organizaciones, entrevistados también merecen un reconocimiento en este prefacio. Pese a las diferencias y similitudes entre las formas de gestar el desarrollo en los diferentes municipios, todas las entrevistas fueron intensas, interesantes y provocaron un sin fin de ideas estimulantes y contribuyentes. En cualquier caso, agradezco el que se hayan hecho un espacio en sus nutridas agendas sus aportes me ayudaron para pensar críticamente el proceso de descentralización y la participación de los actores.

Por último: a los amigos, paisanos, trabajadores emigrados a New York, por la paciencia, por el cariño, y su disponibilidad para conversar acerca del “sueño americano” la descentralización y participación en sus municipios de origen y como ven ahora sus municipios desde el exterior.

A Ivy Green compañera del doctorado por apoyarme en el graficado de datos obtenidos, los que me permitieron reconstruir información relevante en el marco de esta investigación, así mismo a Asalia Zavala, Yelsin Sandoval, Evelyn López y Claudia Valladares por su apoyo técnico.

A las instituciones que con sus apoyos financieros hicieron posible que investigadores abordaran la problemática de la descentralización estudios de consulta sobre los cuales me apoye como fuentes bibliográficas para sustentar esta investigación.

A mi madre eternamente.

UDI-DEGT-UNAH

ÍNDICE DE CONTENIDOS

INTRODUCCIÓN-	1
CAPITULO I	
PROPUESTA METODOLÓGICA DE LA INVESTIGACIÓN-	10
1.1 Planteamiento de la investigación-	11
1.1.1 Contextualización del Problema-	15
1.1.2 Definición del problema-	19
1.1.3 Justificación y delimitación del problema-	21
1.1.4 Objetivos de la investigación-	21
1.1.5 Supuestos acerca del problema de la investigación-	21
2.1 Metodología de la investigación-	21
1.2.1 Tipo de Investigación-	21
1.2.2. Diseño de la investigación-	22
1.2.3. Actores Participantes-	22
1.2.4. Criterios para investigar en MAMSURPAZ	
1.2.5. Fuentes de obtención de datos-	25
1.2.6. Procesamiento y análisis de datos-	31
1.2.7. Análisis y discusión de resultados-	34
1.2.8. Síntesis e imágenes del proceso metodológico-	36
CAPITULO II.	
FUNDAMENTACIÓN TEÓRICA DEL PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN-	-37
2.1. Perspectivas Teóricas acerca de las Reformas del Estado, y El Municipio-	-38
2.1.1 Visión del Estado y sistema político-	-38
2.1.2 Alcances de la reforma del Estado-	-41
2.1.3. Orientaciones teóricas acerca de las reformas del Estado-	-46
2.1.4. Principios y modelos de la reforma Estatal-	-56
2.1.5. El municipio péndulo entre el Estado y la Sociedad-	-63
2.1.6. Los orígenes del municipalismo moderno	-66
2.1.7. Las claves de un viejo debate acerca del municipio-	-69
2.1.8. La dicotomía centralización Vrs. descentralización en el S.XIX-	-70
2.1.9. La Intermunicipalidad y las relaciones intergubernamentales-	-75
2.1.10. Los desafíos del gobierno relacional y el desarrollo local-	-77
2.2 Diferentes perspectivas teóricas sobre el Desarrollo Económico y Social--	-78
2.2.1. Perspectivas acerca del desarrollo local-	-78
2.2.2. Evolución del concepto de desarrollo local-	-79

2.2.3. Teorías sobre el desarrollo económico social-	-	-	-	81
2.2.4. Perspectivas teóricas acerca del desarrollo sostenible-	-	-	-	90
2.2.5. Valoración del desarrollo-	-	-	-	96
2.2.6. Desarrollo local endógeno y territorio-	-	-	-	98
2.2.7. La formación del paradigma del desarrollo endógeno-	-	-	-	105
2.2.8. Las influencias sobre la teoría del desarrollo endógeno	-	-	-	107
2.2.9. Políticas de desarrollo local y sus características-	-	-	-	110

2.3 Los Paradigmas de la Descentralización Municipal y la Participación de los Actores Locales-

2.3.1	Perspectivas históricas y situación actual-	-	-	-	114
2.3.2	El centralismo y las tendencias descentralizadoras-	-	-	-	115
2.3.3	La crisis del centralismo como modelo de administración del Estado-	-	-	-	117
2.3.4	La descentralización un nuevo paradigma y sus modelos-	-	-	-	118
2.3.5	La descentralización y participación de actores locales-	-	-	-	141
2.3.6	La descentralización como proceso para facilitar la participación-	-	-	-	141
2.3.7	Instituciones y organizaciones-	-	-	-	148
2.3.8	La participación ciudadana en el desarrollo local municipal-	-	-	-	151
2.3.9	La gobernanza y las redes de actores locales-	-	-	-	153
2.3.10	La identidad de los actores comunitarios-	-	-	-	158
2.3.11	Las relaciones de los actores locales con el contexto socio-económico-	-	-	-	162
2.3.12	Los desafíos del proceso de descentralización-	-	-	-	163
2.3.13	El enfoque de desarrollo y descentralización-	-	-	-	165
2.3.14	Democracia y descentralización-	-	-	-	169
2.3.15	Ciudadanía y participación-	-	-	-	171
2.3.16	El desafío de la participación-	-	-	-	174
2.3.17	La gestión municipal participativa, una nueva gestión municipal-	-	-	-	176
2.3.18	Niveles decisorios de las actorías sociales-	-	-	-	177
2.3.19	Obstáculos en la participación ciudadana-	-	-	-	179
2.3.20	Condiciones básicas en la participación ciudadana-	-	-	-	180
2.3.21	Actores sociales-	-	-	-	180
2.3.22	Tesis sobre la participación en la perspectiva de Bernard Kliksberg-	-	-	-	181
2.3.23	Descentralización, Inequidades y Desarrollo-	-	-	-	192

CAPITULO III. PRESENTACIÓN, ANALISIS Y DESCODIFICACIÓN DEL PROBLEMA-

3.1	La Decodificación del Problema de Descentralización y Participación desde el imaginario social de diferentes actores sociales de MAMSURPAZ-	-	-	-	200
3.1.1	Breve biografía de los municipios MAMSURPAZ--	-	-	-	200
3.1.2	La Organización de MAMSURPAZ-	-	-	-	202

3.1.3	Análisis del rol desempeñado por el Estado como actor social en el proceso de descentralización desde el Gobierno de José Simón Azcona al de Porfirio Lobo Sosa y Desafíos- - - - -	203
3.1.4	Análisis de la descentralización y participación desde el imaginario social de diferentes actores sociales en MAMSURPAZ- - - - -	209
3.1.5	Conocimiento de los actores locales de MAMSURPAZ acerca de la descentralización municipal- - - - -	212
3.1.6	Opiniones de los actores locales acerca de factores que fortalecen un proceso de descentralización- - - - -	213
3.1.7	Las implicaciones de la participación desde la perspectiva de los actores locales - - - - -	217
3.1.8	Percepciones de los actores locales respecto a la participación del gobierno central y municipal en la descentralización- - - - -	218
3.1.9	Percepciones de los actores locales respecto al liderazgo y a la participación en la descentralización- - - - -	225
3.1.10	El ejercicio del liderazgo desde las subjetividades de los actores sociales locales.	
3.1.11	El impacto de la descentralización municipal desde las subjetividades de los actores sociales- - - - -	231
3.1.12	Los problemas asociados a la descentralización municipal en MAMSURPAZ - - - - -	232.
3.1.13	Roles de participación que deben jugar los actores sociales nacionales, departamentales y locales desde la perspectiva de actores MAMSURPAZ- - - - -	233
3.1.14	Valoración del canal “Seco” desde la perspectiva de actores sociales- - - - -	234
3.1.15	Fortalezas y debilidades que identifican los actores locales en el proceso de descentralización- - - - -	235
3.1.16	Procesos y desafíos del proceso de descentralización- - - - -	239
3.1.17	Inequidades Sociales, económicas, políticas y espaciales identificadas por los actores sociales- - - - -	240
3.1.18	Los distractores en el proceso de descentralización obstáculo para lograr el desarrollo humano sostenible- - - - -	248
3.1.19	Desafíos y alternativas para lograr la participación en MAMSURPAZ- - - - -	251
3.2	Síntesis de la descodificación del problema- - - - -	252

CAPITULO IV.

HACIA UN MODELO DE DESCENTRALIZACIÓN Y GESTION DEL DESARROLLO MUNICIPAL PARTICIPATIVO: EL TRIANGULO DEL DESARROLLO HUMANO SOSTENIBLE- - - - -

4.1	Contextualización de MAMSURPAZ- - - - -	262
4.2	Organización de MAMSURPAZ- - - - -	263
4.3	Visión, misión y objetivos de MAMSURPAZ- - - - -	264
4.4	Áreas de intervención actual- - - - -	266
4.5	Enfoque de planificación del modelo de gestión del desarrollo municipal participativo- - - - -	269

4.6	Visión de desarrollo del modelo-	-	-	-	-	-	-	270
4.7	El modelo de descentralización municipal participativo-	-	-	-	-	-	-	271
4.8	El Sub-modelo de organización participativo-	-	-	-	-	-	-	274
4.9	Líneas estratégicas del modelo de gestión por eje estratégico-	-	-	-	-	-	-	275
4.10	Aportes de la Tesis al desarrollo de los municipios de Honduras-	-	-	-	-	-	-	289

CAPITULO V.

CONCLUSIONES GENERALES: DESAFIOS Y SUJETIVIDADES-	-	-	-	-	-	-	-	293
--	---	---	---	---	---	---	---	------------

BIBLIOGRAFIA-	-	-	-	-	-	-	-	306
----------------------	---	---	---	---	---	---	---	------------

ANEXOS-	-	-	-	-	-	-	-	326
----------------	---	---	---	---	---	---	---	------------

A. Instrumentos de Investigación

1. De identificación de actores locales y nacionales participantes en la descentralización municipal.
2. Instrumentos para recopilar información primaria (proceso participativo).
3. Instrumentos para recopilar información secundaria (documentos-locales-nacionales).
4. Cronograma de proceso de realización de investigación
5. Fotos y mapas
6. Ley de municipalidades
7. Ley de descentralización (propuesta)
8. Plan de País
9. Documento síntesis sobre descentralización en Honduras. Manuel Chávez B.

ESQUEMAS, MATRICES, GRÁFICOS Y CUADROS

B. ESQUEMAS

- Esquema No.I-1. Escenario socio-económico y político mundial
- Esquema No.I-2. Escenario en el proceso de modernización del Estado hondureño
- Esquema No.I-3. Escenario socio-económico y político de Honduras
- Esquema No.I-4. Redes del problema de descentralización y sus dimensiones
- Esquema No.I-5. Ubicación geográfica de MAMSURPAZ
- Esquema No.I-6. Región y subregión de pertenencia de MAMSURPAZ en plan de país
- Esquema No.I-7. Taller participativo con actores sociales de MAMSURPAZ
- Esquema No.I-8. Síntesis del proceso metodológico en MAMSURPAZ

C. MATRICES

- Matriz analítica No.III-1.Aportes del proceso de descentralización del gobierno de Azcona y Callejas
- Matriz analítica No.III-2.Aportes del proceso de descentralización del gobierno de Reyna y Flores F.
- Matriz analítica No.III-3.Aportes del proceso de descentralización del gobierno de Maduro y Zelaya
- Matriz analítica No.III-4.Aportes del proceso de descentralización del gobierno de Porfirio Lobo
- Matriz analítica No.III-5.Problemas asociados a la descentralización identificados por actores
- Matriz analítica No.III-6.Roles de participación que deben jugar los actores nacionales, departamentales y locales
- Matriz analítica No.III-7.Fortalezas y debilidades que observan los actores sociales en el proceso de descentralización.
- Matriz analítica No.III-8.Inequidades sociales
- Matriz analítica No.III-9.Inequidades económicas
- Matriz analítica No.III-10.Clasificación de los municipios de Honduras SEIP
- Matriz analítica No.III-11.Inequidades políticas
- Matriz analítica No.III-12. Inequidades espaciales
- Matriz analítica No.III-13.Distractores en el proceso de descentralización
- Matriz analítica No.III-14.Posibles alternativas de solución a problemas identificados en MAMSURPAZ.

D. GRÁFICOS

- Grafico No.III-1.Actores participantes en taller participativo
- Grafico No.III-2.Conocimiento de los actores sociales acerca de la descentralización
- Grafico No.III-3.Factores que fortalecen un proceso de descentralización
- Grafico No.III-4.Implicaciones de la participación desde los actores sociales
- Grafico No.III-5.1. Opiniones de los actores locales acerca de la participación del gobierno central y municipal en la descentralización.
- Grafico No.III-5.2.Percepción acerca de la participación del gobierno central y municipal.
- Grafico No.III-6. Competencia de los actores para ejercer el liderazgo/participación
- Grafico No.III-7.El liderazgo desde las subjetividades de actores locales.
- Grafico No.III-8.El impacto de la descentralización municipal desde las subjetividades de los actores locales.

- Grafico No.III-9.Percepción de los actores en relación a la exclusión de la participación.
- Grafico No.III-10.Procesos y desafíos de la descentralización.
- Grafico No. III-11.Comparación de avance de los municipios de Honduras

E. CUADROS

- Cuadro No.I-1. Actores participantes en talleres participativos en MAMSURPAZ
- Cuadro No.I-2. Actores migrantes en Newyork que contestaron entrevista
- Cuadro No. III.1. Formas de participación ciudadana
- Cuadro No. IV-1. Superficie de MAMSURPAZ
- Cuadro No. IV-2. Población estimada por sexo y vivienda MAMSURPAZ.

UDI-DEGT-UNAH

INTRODUCCIÓN

“...Entendemos pues, por Desarrollo Humano Sostenible: El despliegue complejo (multirelacional) y determinado (material, política y éticamente) del potencial social generador de capacidades determinadas (de acuerdo a fines sociales y de satisfactores adecuadas para la satisfacción de las necesidades auténticas (las que temporal y espacialmente se definen como tales en cada momento histórico) que se realiza con su conocimiento de su alcance y límites (gestionado científicamente de forma multidisciplinar), prudente e inteligentemente (con reconocimiento efectivo de los límites), con participación libre y consensuada de los afectados (por tanto: con previa educación, capacitación y acceso a medios de las personas involucradas) y con sentido de futuro, esto es, pensando en las generaciones actuales y futuras (teniendo en cuenta la relación sostenible de los seres humanos entre sí y de ellos con la naturaleza)”...Serrano, Augusto.2007.

La reforma del Estado en Latinoamérica tiene su mayor espíritu reformista en la década de los 90, posterior a la caída del muro de Berlín y a la cual se le ha denominado “la década de la redemocratización de América Latina”. Este es un periodo en el cual se implementan nuevas lógicas del ejercicio democrático, diferentes y profundas a las que se habían implementado en la década de los “70”. En este contexto Touraine, A (1995) y Portantiero, JC. (1997) tienen coincidencias las cuales comparto en el hecho de señalar una nueva interpretación de roles democráticos que juegan los diferentes actores sociales e inicia un proceso de interpretación que pone énfasis en el respeto a las minorías y en la administración y gestión racional de los disensos.

*Sin embargo el elemento fundamental de la **redemocratización** de los años 90, es la apertura en la “decisión política de los actores sociales” que ostentan el poder en ese momento para reformar el **viejo Estado** en un primer escalón esta la apuesta política a un actor social fundamental en la sociedad como es la Sociedad Civil, considerado como un **actor colectivo** que asociado o mancomunado a otros actores como el Estado se haría cargo en la conducción del proceso de modernización y cambio social. Responsabilidades que en el pasado estaban asignadas a un actor único, que actuaba en una lógica **centralizada y autoritarista** y que tomaba cuerpo en posturas ideológicas profundamente antagónicas.*

En este nuevo escenario toman forma legal y espiritual los procesos de descentralización, Desarrollo, Regionalización y las asociaciones de Mancomunidades estas como espacios objetivos en la concreción de proyectos inherentes a los municipios. Es así como, desarrollamos teóricamente este proceso investigativo desde la perspectiva de diferentes autores. En este desarrollo teórico citamos a Tocqueville dado que su planteamiento recoge

un primer escenario del espacio en el cual se deben tomar algunas decisiones al afirmar lo siguiente; “todo aquello que pueda decidirse y gestionarse a un nivel inferior no debe hacerse en un nivel superior” .

*Es importante tomar en consideración quien decide en ese nivel inferior en consecuencia entra en escena la participación de los actores locales en esta perspectiva Durkheim, E. (1893) introduce un elemento importante el “**espíritu de grupo**” el cual asocia con el punto de referencia de todo el conocimiento humano. El espíritu de grupo tiene un carácter impersonal y no subjetivo, que es superior al espíritu individual y actúa como una fuerza directriz respecto a los agentes individuales que componen la sociedad en los diferentes niveles y estamento.*

En relación al municipio Durkheim, E. retoma el tema del municipio asociándolo a las viejas corporaciones señoriales, para plantear que la unión de estas corporaciones urbanas de larga tradición constituyen la base de todo régimen municipal, y que en consecuencia deben erigirse en el eje organizativo de los Estados modernos, estos deben respetar sin perder por eso el monopolio de la autoridad las funciones naturales que se inscriben en las pequeñas comunidades, las que se asientan al mismo tiempo en la tradición y el derecho consuetudinario .

En un planteamiento antagónico al de Durkheim, E. Weber, M (1977), evaluó como inevitable el proceso de centralización burocrática en los Estados modernos. La opción que planteó fue crear múltiples estructuras burocráticas con intereses divergentes para que se controlen entre sí, y un pluralismo o control parlamentario. En el sentido anterior, Weber, M, también desestimó la posibilidad de una descentralización territorial a través del fortalecimiento de municipios u otros espacios locales como capaces de frenar la centralización burocrática. Consideró que la descentralización pensada en esos términos, podía fomentar nuevas estructuras burocráticas de dimensión más pequeña, complejizando de este modo el problema.

Para complementar las categorías conceptuales definidas anteriormente, y que dan fundamento a esta investigación citamos a Sergio Boisier (1990), quien plantea que la

descentralización en América Latina obedece tanto al objetivo de legitimar la democracia como a la necesidad de adecuarse a las nuevas formas de acumulación e inserción internacional. Las siguientes tendencias mundiales contribuirían a crear escenarios favorables para la descentralización en América Latina:

- a) La revolución científica y tecnológica, que a través de sus efectos en la producción, la información y el transporte, estarían determinando la “deslocalización”, la desconcentración y la descentralización de la estructura industrial. Por otro lado, la informática permite la utilización de patrones uniformes con gestión descentralizada y la telemática el transporte de esta información.*
- b) La reestructuración política y administrativa del Estado que en los países centrales está acompañando a esa transformación.*
- c) La creciente demanda de mayores espacios de autorrealización: reivindicación de la participación y conciencia de la posibilidad y conveniencia del autogobierno y escepticismo respecto a las organizaciones nacionales.*
- d) La tendencia a la privatización, que sería otra forma de descentralización.*

En síntesis Boisier, S. distingue tres formas de traspaso de competencias desde un punto de vista administrativo: descentralización, desconcentración y deslocalización. Habría descentralización en los casos de traspaso de poder de decisión a organismos con personalidad jurídica, presupuesto y normas de funcionamiento propios; desconcentración sería un traspaso de poder de decisión a un nivel determinado dentro de una organización sectorial, y deslocalización, el simple traslado de actividades administrativas, sin poder de decisión.

En el contexto anterior, la discusión en base al paradigma de la descentralización y autonomía municipal en Latinoamérica ha cobrado mucha importancia. La descentralización de la gestión del sistema social forma parte del proceso general de reforma del Estado- Nación que está modificando las funciones que este cumple y con ello sus relaciones con la sociedad civil, en el caso de Latinoamérica y en especial Honduras esta reforma se desenvuelve en el marco de la recuperación del régimen político democrático y de una crisis económica para cuya superación se implementan políticas de corte monetarista

y la consiguiente instrumentación de estrategias de racionalización y achicamiento del “gasto social” por parte del Estado.

En Honduras el modelo económico adoptado ha generado una fuerte crisis recesiva y un alza muy importante de las tasas de desempleo y pobreza, como consecuencia de estas políticas asistimos a una reestructuración regresiva en la pirámide social, el movimiento ascendente que caracterizo a nuestra sociedad se ha revertido. La franja social de los nuevos pobres, en permanente crecimiento, se alimenta de las clases medias que ante la precarización o pérdida de sus empleos deben modificar sus pautas de consumo.

Ahora las políticas neoliberalistas de ajuste estructural, iniciadas en el gobierno nacionalista de Rafael Callejas y continuadas por los siguientes gobernantes tienen un efecto disciplinador de las aspiraciones y expectativas de diferentes grupos sociales, en el imaginario social de estos grupos el futuro siempre deparaba una posibilidad de mayor bienestar esta idea esta generando frustración en la población. En esta perspectiva Finkel, S. (1977) manifiesta que para las clases medias el bienestar ha estado tradicionalmente asociado a sus credenciales educativas, y que la demanda por el acceso y usufructo de los bienes sociales se ha extendido a todos los sectores, situación a la que el Estado ahora se desatiende de esta situación que históricamente y superficialmente atendió.

En la perspectiva de Kamerman, S.B., y Kahan. A.J., (1993) el proceso de descentralización es considerado como un mecanismo de reordenamiento de las prioridades sociales y un esfuerzo por compatibilizar las expectativas y demandas de la población con las necesidades de acumulación capitalista y las limitaciones que esta impone al gasto social del Estado.

*Por otra parte, los procesos de globalización han inducido a repensar en los espacios locales como un instrumento que restablezca un nuevo “**vínculo social y económico**” entre el Estado y la sociedad, lo cual resulta paradójico que mientras incentivamos a que los países estén dentro del proceso de globalización se emiten a lo interno de los países leyes tendientes al fortalecimiento en lo económico y político del poder local, sin ninguna articulación con lo global, o lo regional como ahora se esta pretendiendo implementar en Honduras, sin desconocer que el plan de nación es un instrumento válido que sistematiza un nuevo modelo*

de desarrollo que puede ser viable si generamos un nuevo contrato histórico entre los actores centrales y locales.

A hora bien las lógicas con las que se piensa en nuevos proceso de desarrollo local cuestionan notablemente los viejos paradigmas respecto a la distribución de recursos, sistemas de co-participación en los procesos de descentralización entre Estado, municipio y actores locales, para la posibilidad de sostenibilidad económica, política y social de los municipios. Esta nueva actuación del Estado debe encaminarse a una visión posmodernista y funcional del mismo, pero también de generación de credibilidad hacia la institución estatal, mediante canales de mediación, representatividad real de la sociedad civil y ciudadanía, potenciada, así como la generación de alternativas políticas a la par de discursos renovados y sinceros de parte de los que ostentan el poder en el ámbito central.

En el caso Hondureño a partir de la recuperación del poder civil realizada en el año de 1982, se produce una nueva reforma a la constitución política hondureña, pero es hasta en el gobierno nacionalista de Rafael Leonardo Callejas [1989-1993] en donde se coloca en el tapete de la discusión el viejo debate acerca del rol que deben jugar los municipios al interior del Estado hondureño, en ese contexto se emite la ley de Municipalidades, mediante el cual se les otorga autonomía a los municipios en el marco de la política de modernización del Estado hondureño.[decreto.190-91]. Ley bajo la cuál teóricamente se ha estado rigiendo la vida de los municipios.

El antecedente para este proceso de modernización del Estado hondureño, es precisamente los cambios que se producen a nivel global que se manifiesta en un nuevo modelo de desarrollo económico, social y político, este nuevo escenario tiene su impacto en nuestros países manifestándose en la voluntad política de los actores oligárquicos del Estado hondureño.

En consecuencia se necesitaba que el proyecto de descentralización y autonomía municipal, facilitase la relación, consulta e integración de las municipalidades y el Estado para el diseño conjunto de propuestas alternativas, formulación de políticas, proyectos propios para la gestión y promoción del desarrollo local especialmente de los municipios ubicados en la

zona rural de Honduras y en extrema pobreza, aspectos considerados como fallidos en la práctica, aspectos demostrados a partir del estudio a los municipios de MAMSURPAZ.

La crisis del Estado centralizado junto a la crisis del régimen democrático y la búsqueda de una democracia real y participativa nos inspiró a interrogarnos acerca de las competencias y capacidades instaladas en espacios locales para generar cambios significativos al interior del Estado. Ese nuevo discurso de la descentralización tuvo aceptación casi unánime entre todos los actores sociales organizados entre estos, partidos políticos, organizaciones de la sociedad civil, gremios, OPDS, ONGS, CODEM lo cual generó como consecuencia un redimensionamiento político del espacio local que surge como alternativa social, política y económica frente al centralismo estatal.

A veinte años de haberse iniciado el proceso de descentralización municipal en Honduras, nos enfrentamos a riesgos y desafíos, sin desconocer las nuevas oportunidades respecto a la participación ciudadana y autogestión local que teóricamente brinda este proceso, a pesar de ello sigue el dilema entre la realidad actual y las condiciones que existen para cambiarla. La problemática que enfrenta este proceso se manifiesta en el escenario siguiente:

Tradicionalmente se ha manejado un estilo de gobernar, de tipo centralista, ahora se presentan políticas de descentralización para los municipios, sin embargo los actores representativos siguen manejándose en una cultura centralista, autoritaria, y ejerciendo su poder de esa manera, paralelamente a esta situación, surgen programas específicos para el fortalecimiento y promoción de la participación de nuevos actores, tanto nacionales como locales, el despliegue de las potencialidades comunitarias e institucionales y las acciones conjuntas públicas, mancomunadas o privadas para el desarrollo e implementación de estos programas gubernamentales.

La realidad actual demanda que los actores locales de los municipios rurales de Honduras realicen una revisión profunda de las prácticas de gestión participativas y organizativas para la obtención y el aprovechamiento de los espacios que la nueva ley de municipalidades (autonomía-descentralización) les otorga para ejercer el poder local, la toma de decisiones

y la posibilidad de mayores espacios de integración pública e institucional para el logro de beneficios comunes en condiciones favorables.

El mayor problema desde nuestra perspectiva radica en que en los municipios rurales de Honduras, los actores sociales organizados no tienen los suficientes, recursos, potencialidades, competencias, instrumentos y capacidades, que les permitan ejercer el derecho para demandar del Estado beneficios políticos, económicos y sociales de los que históricamente han estado excluidos y únicamente se les ha otorgado a los caudillos y caciques locales, en esa perspectiva los actores comprometidos no han tenido la oportunidad de participación en la gestión de su propio desarrollo, factores que se acentúan con la imposición de una cultura de la exclusión social que tiene como consecuencias inequidades sociales, económicas, políticas y espaciales.

Como complemento a estas realidades que se manifiestan en el escenario de los municipios observamos un conjunto de interrelaciones y subjetividades respecto a la participación real de los actores locales en los procesos de gestión del desarrollo y políticas de Estado como la descentralización municipal a través de procesos de participación. En contraste observamos también que algunos municipios ubicados en zonas urbanas gozan de ayudas tanto socioeconómicas como de potenciamiento de capacidades organizativas e institucionales y otra serie de privilegios que los está conduciendo en gran medida hacia crecimiento y potencial de desarrollo (23 municipios).

Sin embargo los municipios ubicados en la zona rural de Honduras están y han estado al margen de esos procesos integrales implementados desde el Estado, creando un desarrollo histórico en desigualdad al interior del país, situación que se observa con la Población Económicamente Activa (PEA) de los municipios del sur de la Paz (MAMSURPAZ) que están emigrando a nivel internacional huyendo del flagelo de la pobreza como producto de las inequidades y buscando nuevos desafíos en su vida pero en escenarios inciertos y extremos del denominado “sueño Americano”, el cual yo calificaría como el viaje de la muerte no solo física, también cultural, familiar para muchos.

En síntesis esta investigación comprueba que el proceso de descentralización en la mancomunidad de municipios del sur de la Paz es un proceso “Fallido” que esta cumplien con los objetivos del modelo de descentralización, no centrado en lo humano, excluyente en lo social, político, económico y cultural en consecuencia no participativo y que ha profundizado inequidades, sociales, económicas, políticas, culturales y espaciales.

Esta investigación se sistematiza en la perspectiva siguiente;

*En el **primer** capítulo se describiré el **Proceso Metodológico** para la realización de la investigación, describo el contexto general donde se llevará a cabo la investigación, identifico los actores participantes planteo la investigación, el diseño y explico el problema los objetivos, la fuentes de información y procedimientos de análisis acerca de los datos obtenidos en el estudio de la problemática relacionada al proceso de participación de los actores sociales en la descentralización municipal tomando como espacio objetivo y subjetivo la Mancomunidad de municipios del sur de la PAZ y sintetizo mediante un esquema el proceso.*

*En el **Segundo** capitulo planteamos la fundamentación teórica del problema, la cual dividimos en tres apartados un primer apartado que se refiere a las perspectivas teórica de las reformas del Estado y el municipio un segundo apartado que plantea las diferentes perspectivas teóricas sobre el desarrollo económico y social y un tercer apartado referente a los paradigmas de la descentralización municipal y la participación de los actores locales, se plantea de manera teórica y fundamentado en varias fuentes bibliográficas rescatamos aspectos importantes del vínculo entre Estado, municipio y desarrollo, se plantean categorías como soberanía, descentralización-centralización, participación actores sociales y elementos históricos del surgimiento del municipalismo moderno, la nueva gobernanza global, las relaciones intermunicipalidad e intergubernamentales así como los desafíos del Estado en relación al desarrollo local, se plantea categorías teóricas muy importantes para el análisis del problema investigado. Retomamos los paradigmas de la descentralización municipal y la participación de los actores, así como aspectos relacionados a nuevos pactos sociales, ciudadanía, gobiernos civiles, las relaciones con el Estado y perspectivas teóricas*

del desarrollo económico y social, así como elementos de análisis vinculados a las inequidades sociales, económicas, políticas y espaciales.

*En el **Tercer** capítulo descodificamos el problema investigado, exponemos de manera crítica y analítica hacemos una serie de inferencia acerca del proceso histórico y valoración actual del modelo de descentralización-centralización que se está implementando en Honduras, rescatando algunos elementos y experiencias de su implementación en MAMSURPAZ, analizamos y explicamos desde las perspectivas teóricas de muchos autores las dimensiones del proceso de descentralización, planteamos teóricamente los diferentes espacios de articulación y participación de los actores sociales institucionales y organizaciones, rescatamos la identidad como un elemento fundamental en la gestión del desarrollo local y los procesos de descentralización, vinculamos la participación de los actores sociales con el desarrollo así como los desafíos, subjetividades y relaciones entre el desarrollo y la descentralización municipal en MAMSURPAZ.*

*En el **Cuarto** capítulo planteamos con los actores locales un modelo de descentralización para la gestión del desarrollo municipal con participación, el cual implica un nuevo contrato social e histórico enmarcado siempre en el régimen jurídico municipal vigente, la autonomía, los procesos democráticos y de gestión institucional al interior de los municipios, su dinámica institucional su relación concreta entre poder local y poder nacional las formas de representación y organización, los diferentes procesos, toma de decisiones y negociación. En el modelo tomamos como ejes de desarrollo; Educación con Equidad y Calidad, Cultura e Identidad, Mancomunidad Saludable, Desarrollo Social-Económico, Modernización de la Mancomunidad, Cultura de Paz y Seguridad Ciudadana, Ciudadanía y Democracia Participativa, y Desarrollo ambiental sostenible. Así como elementos asociados a los objetivos del Plan de Nación.*

*En el **Quinto** capítulo planteamos las conclusiones y desafíos del proceso dinámico de la descentralización municipal y las estrategias de participación de los diferentes actores sociales, las capacidades instaladas de las municipalidades estudiadas como actor social sus alcances y limitaciones sus proyectos, planes y estrategias organizativas y de gestión del desarrollo local, gestión institucional y local integral y regional, su articulación a nivel de*

la Mancomunidad. Desarrollamos de manera crítica y analítica la nueva propuesta en torno al régimen municipal hondureño, las atribuciones, proyectos y realidades. Sintetizamos hallazgos en relación a los cambios que está generando el proceso de descentralización desde su periodo de implementación orientándonos por la interrogante de ¿Cuál es el impacto que está generando el proceso de descentralización en el desarrollo de los municipios rurales estudiados y cuál es el rol que están desempeñando los actores locales en ese proceso?

CAPÍTULO I

PROPUESTA METODOLÓGICA DE LA INVESTIGACIÓN

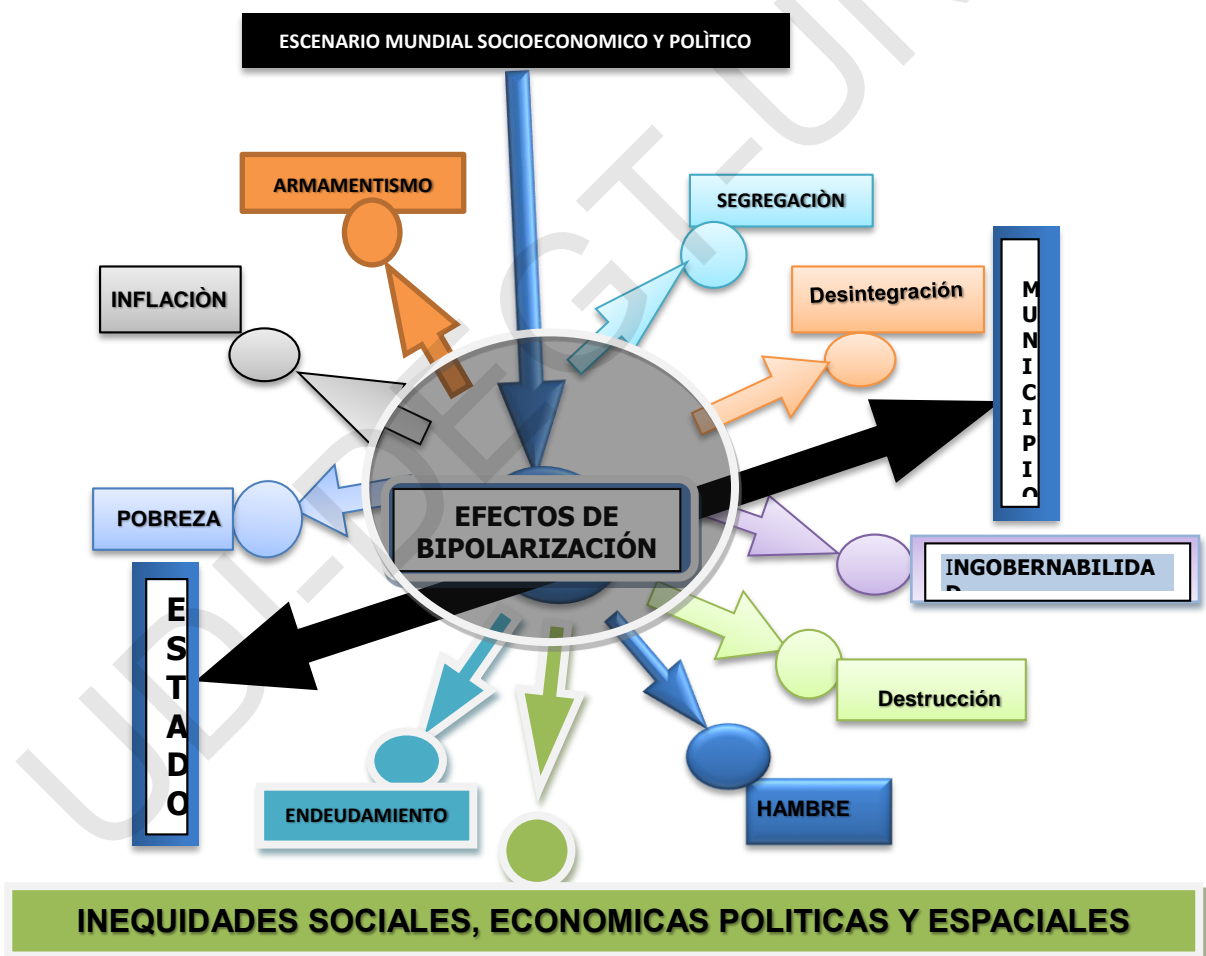
1.1 PLANTEAMIENTO DE LA INVESTIGACIÓN

1.1.1 Contextualización del problema

Internacional

Los cuarenta años de bipolaridad mundial y de excesiva centralización de los Estados sumergidos en una guerra ideológica y practica guerrerista, sin cuartel defendiendo sistemas económicos y sociales antagónicos en el discurso de sus ideólogos (Capitalismo y Socialismo) trabajo severas consecuencias en el tejido social de las personas que se codificaron en inequidades sociales, económicas y espaciales a veces pensado como un escenario sin salida.

Esquema No.I-1. Escenario Socioeconómico y Político Mundial



Mientras la bipolaridad provocó esa red de problemas sociales en todo el mundo en Honduras se tejían procesos similares de bipolaridad social y política el cual representamos con el esquema siguiente:

Contexto Nacional

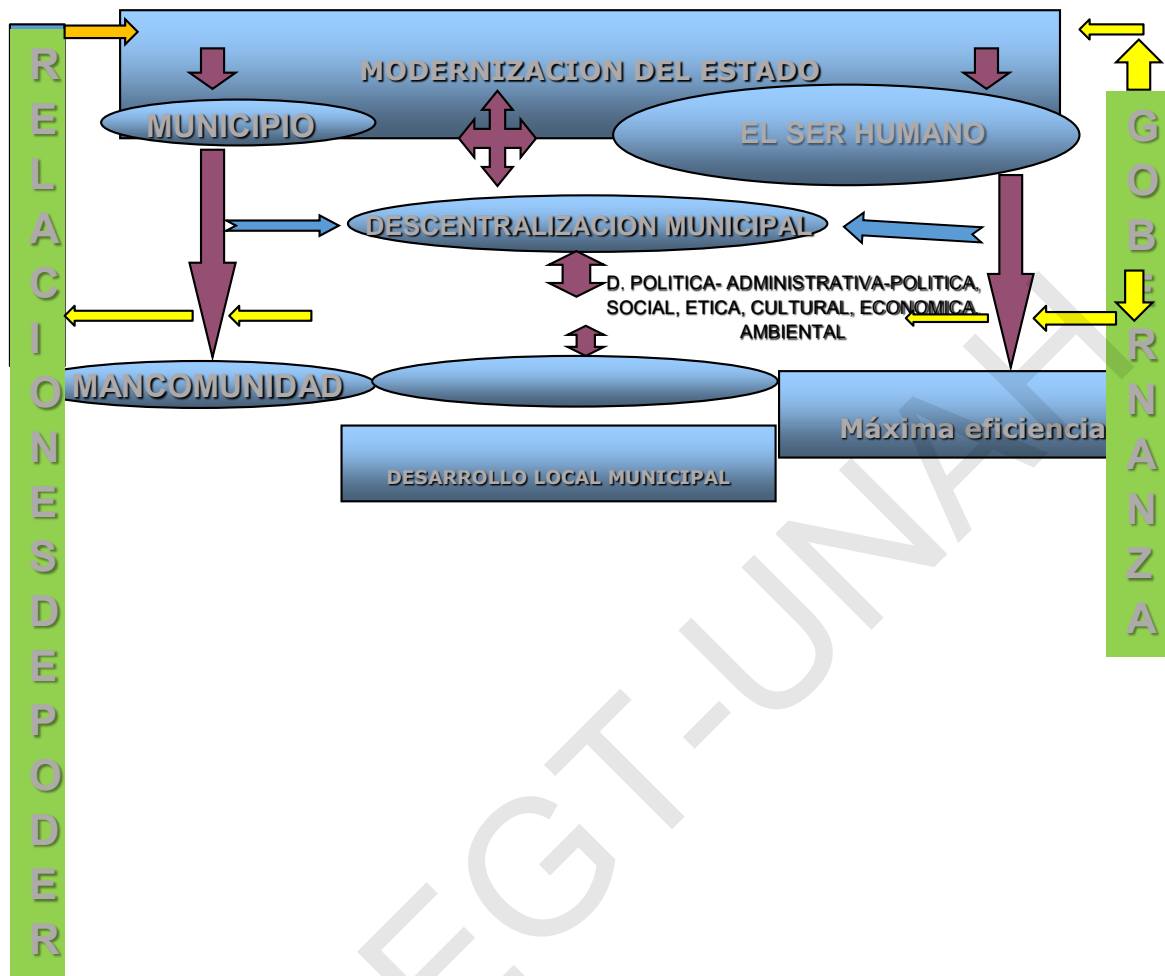
*En el caso Hondureño a partir de la recuperación del poder civil realizada en el año de 1982, se produce una nueva reforma a la constitución política hondureña, antecedente fundamental para que en el gobierno nacionalista de Rafael Leonardo Callejas [1989-1993] inicie el proceso de modernización del Estado y de sus instituciones que lo conforman, en este escenario vuelve la discusión del viejo debate acerca del rol que deben jugar los municipios al interior del Estado hondureño, el contexto anterior motivo la emisión y aprobación de la **Ley de Municipalidades**, mediante el cual se les otorga autonomía a los municipios en el marco de la política de modernización del Estado hondureño. [decreto.190-91]. Ley bajo la cuál teóricamente se ha estado rigiendo la vida de los municipios.*

En esencia se necesitaba que el proyecto de descentralización y autonomía municipal, facilitase la relación, consulta e integración de las municipalidades y el Estado para el diseño conjunto de propuestas alternativas, formulación de políticas, proyectos propios para la gestión y promoción del desarrollo local especialmente de los municipios ubicados en la zona rural de Honduras y en extrema pobreza ya que el desarrollo humano es una de las premisas planteadas en el proceso de modernización del Estado hondureño.

El Estado hondureño buscaba generar gobernabilidad en la cual encontraba muchas dislocaciones sociales que no facilitaban la interlocución y concertación más bien generaba distancia y desconfianza hacia las políticas centrales. El gobierno no encontraba en la escasa participación de los actores locales el ambiente legítimo para implementar las políticas sociales y económicas. En esencia el espíritu de la descentralización estaba orientado a fortalecer los actores locales y que estos se convirtieran en interlocutores para facilitar la posibilidad de orientar recursos desde el nivel central para el mejoramiento de las condiciones de vida de los sectores más vulnerables y establecer programas de combate a la pobreza en el ámbito municipal.

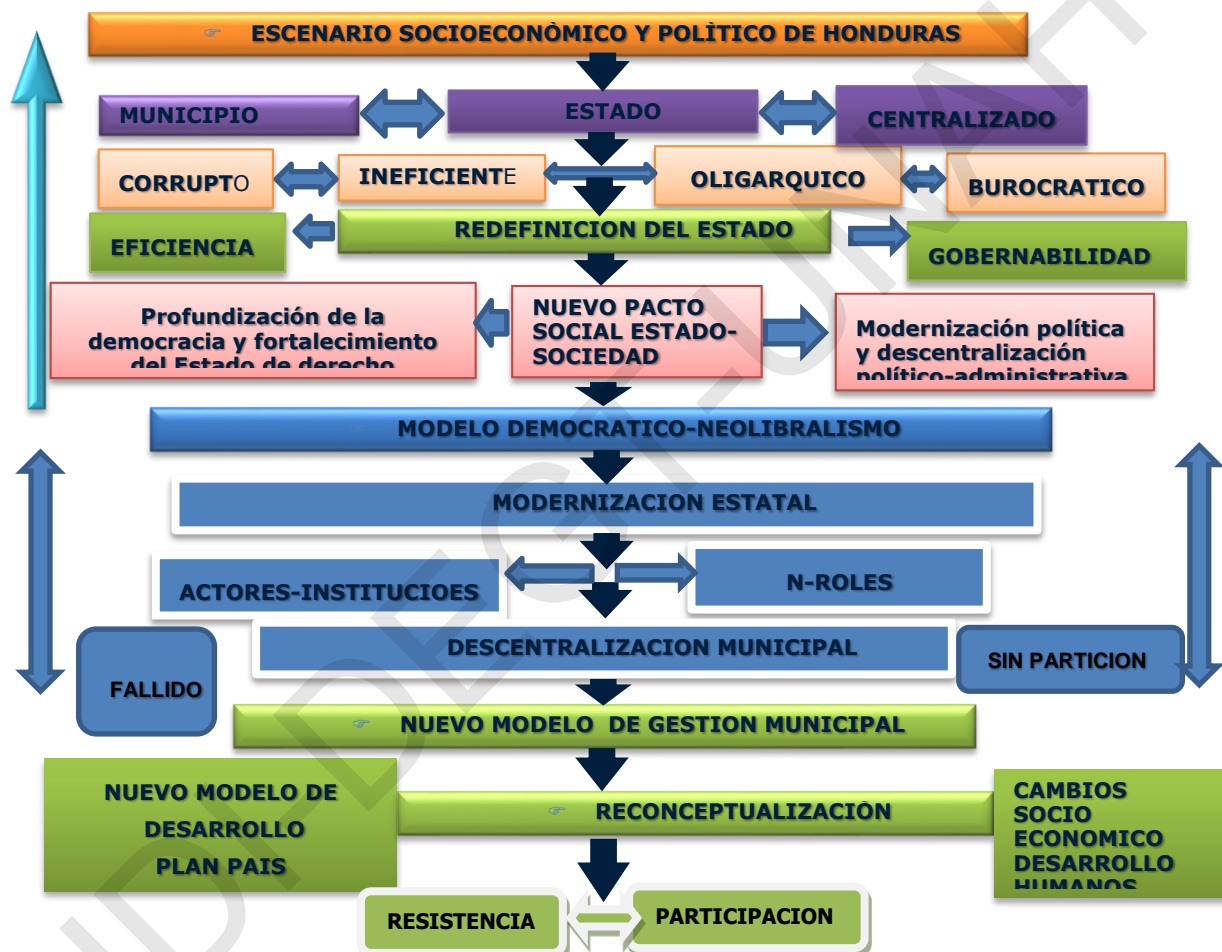
El contexto del problema motivo de esta investigación lo podemos graficar de la manera siguiente:

Esquema No. I-2. Escenario en el proceso de modernización del Estado hondureño



El esquema anterior ilustra como el proceso de modernización del Estado hondureño no es iniciativa propia de un gobierno si no que obedece a situaciones multifactoriales tanto externas como internas, entre los que están presentes el reacomodo de nuevas relaciones de poder y de gobernanza en los diferentes ámbito de poder en los que surgen nuevos actores sociales, podemos afirmar que de acuerdo a nuestra investigación este proceso de modernización del Estado y de descentralización municipal tiene una imagen visible ante el imaginario social de los actores, y otra imagen invisible para la mayoría de los actores sociales y población en general y a la cual solo tienen acceso los actores oligárquicos centrales.

Esquema No.1-3. Escenario Socio-Económico y Político de Honduras



Fuente: Elaboración Propia a partir de análisis de contenido

El esquema anterior evidencia el escenario socioeconómico y político sobre el cual se plantea el modelo de descentralización del Estado, entre los que sobresalen actores históricos como son el Estado y el municipio con sus elementos fundamentales propios, población, territorio, leyes e instituciones. Están entre los objetivos, por lo que se busca una nueva redefinición del Estado, esta el señalamiento de la ineficiencia en el manejo de los recursos por parte del

Estado como actor central, así como la evidente ingobernabilidad para lo que, como respuesta hay que plantear un nuevo pacto social entre el Estado, municipio y sociedad, un nuevo modelo que nos lleve a la profundización de la democracia fortalecimiento y modernización del Estado mismo para lograr desarrollo humano.

Esta modernización del Estado implica el planteamiento en lo político de un modelo democrático, en lo económico un modelo neoliberal y un modelo administrativo descentralizado. Estos sub-modelos conforman un nuevo modelo de desarrollo que plantea teóricamente cambios en las condiciones socioeconómicas, políticas y culturales de los seres humanos, desde lo teórico, pero desde lo práctico procesos gestados inequitativamente, por lo que ha generado participación de unos pocos y resistencia de otros. En este proceso, algunos actores centrales y municipios urbanos siguen gozando de privilegios otorgados por el Estado.

1.1.2. Definición del Problema

El problema de investigación se plantea y se definió en la perspectiva siguiente:

Que el modelo de descentralización municipal que se está implementando en el marco de la modernización del Estado hondureño se está convirtiendo en un fuerte distractor de energías y potencialidades locales y en diligente redistribuidor de inequidades socio-económicas, políticas y espaciales dado que el proceso no está centrando en lo humano como elemento fundamental, ni reconociendo la participación de los actores locales como el nervio y la razón de ser del desarrollo municipal con capacidad para transformar las bases sociales, económicas, políticas y ambientales esenciales en los procesos de generación, apropiación y utilización de los excedentes económicos y sociales en beneficio de los pobladores de los municipios de Honduras. Más bien este proceso está orientado al fortalecimiento estrictamente de la infraestructura básica y fortalecimiento de los caudillismos y cacicazgos mediante las viejas prácticas de otorgamiento de subsidios, bonos politizados y nombramiento del líder local desde el ámbito central del Estado o de los comités centrales de los partidos tradicionales.

En la perspectiva anterior parecer ser que la participación de los actores locales en el proceso de descentralización no figuran como una condicionantes que este influenciando directamente los cambios sociales, económicos, políticos y ambientales en la mancomunidad de municipios del sur del departamento de La Paz,

En relación al problema descrito se trató de encontrar las causas, dimensiones que originan esta problemática a través del análisis de categorías e indicadores relacionados y la consulta a actores locales comprometidos con el desarrollo. Es de reconocer que el problema investigado es multidimensional está asociado a otros elementos sociales, económicos, políticos, culturales y ambiental, en consecuencia la proposición de mejora esta dotada de complejidad a lograrse en procesos generacionales de más de una década.

Esquema. No. 4. Redes del problema y Dimensiones



Fuente: Elaboración propia con datos obtenido mediante análisis de contenido

Complejidad del Problema

El problema de investigación está ligado a un sistema complejo de problemas socioeconómicos tales como; Pobreza, desempleo, Emigración, corrupción, gobernanza, analfabetismo, deterioro ambiental, servicios sociales deficitarios, los cuales tienen origen

estructural y las posibles alternativas de solución deben estar articuladas a un sistema complejo también, de gestión y participación de nuevos actores sociales, nuevos pactos sociales, articulación con actores nacionales, multinacionales y enfoques multidisciplinarios y nuevos modelos alternativos de desarrollo humano sostenible.

Mediante esta investigación respondemos a la interrogante siguiente:

¿Cual es el impacto multidimensional que esta generando el proceso de descentralización municipal, así como el rol que están desempeñado los diferentes actores sociales y factores asociados, para determinar los avances, dificultades del proceso que conlleven a todos los actores sociales involucrados a fin de proponer un modelo de gestión del desarrollo municipal integral participativo que encause en los nuevos desafíos del proceso de descentralización y modernización del Estado hondureño?

1.1.3. Justificación y Delimitación del problema

Esta investigación se realizó en primer instancia para contribuir con los diferentes actores sociales especialmente los locales en la descodificación del problema de enfoque que está generando el proceso de descentralización y por la necesidad de entender las lógicas políticas de los procesos de descentralización municipal en Honduras, implementados como una dimensión administrativa, política y económica de la modernización del Estado, también para valorar el impacto socioeconómico, político, cultural, ético, espacial como consecuencia de la participación o no participación de los actores locales en el proceso de descentralización municipal.

En segunda instancia manifestamos que la modernización del Estado y la descentralización municipal tiene dos agendas una visible para todos y otra agenda invisible para la mayoría en consecuencia era necesario, conocer, analizar y entender científicamente el impacto que esta generando este proceso en el desarrollo humano, para valorarlo como experiencia viable o para que los actores sociales responsables lo reorienten en una redefinición del diseño e implementación de políticas públicas con participación local, con perspectiva de desarrollo humano sostenible y desde la fundamentación teórica de las ciencias sociales.

Otro de las razones que motivaron a investigar esta problemática es porque en Honduras falta profundizar en investigaciones explicativas acerca del impacto que esta generando el

proceso de descentralización municipal a partir de la participación de los actores sociales locales y sistematizar esta temática desde perspectivas críticas-reflexivas desde las ciencias sociales y teorías de gestión del desarrollo humano.

Esta investigación va permitir a los actores locales y nacionales (Estado) conocer el impacto que está generando la descentralización municipal y tomar las decisiones de fortalecerlo o reorientarlo con el objeto de lograr el desarrollo social sostenible de esta mancomunidad de municipios y de otros municipios hondureños con características socioeconómicas similares. También para poder entender el plan de país que implica procesos de regionalización en la perspectiva del desarrollo humano.

Es de reconocer que esta mancomunidad de municipios (MAMSURPAZ) esta ubicada en la franja de mayores índices de pobreza del sur-occidente de Honduras, era necesario investigar científicamente que relación tiene la pobreza el desarrollo, y participación y como las políticas de Estado en este caso la descentralización municipal que teórica y políticamente rescata la participación de los actores sociales locales, está influenciando las variables acerca de la condición socioeconómica, cultura, ambiental y ética de la población que vive en esta mancomunidad de municipios y de las Alcaldías como instituciones comprometidas en este proceso.

El deseo de investigar esta temática esta vinculada también al deseo personal e identificación antropológica con esta zona, pero también a la acción colectiva de los actores sociales de estos municipios que solicitan apoyo, para generar las competencias necesarias para la autogestión del desarrollo municipal y mancomunado, partiendo del conocimiento científico descodificado y de su situación económica, socio-política y ética; para que las decisiones tomadas, no surjan como hechos espontáneos o imposiciones desde el nivel superior o central del Estado, sino que obedezcan a un modelo de gestión del desarrollo municipal humano, integral y regional con participación de los actores sociales locales comprometidos con el desarrollo humano.

Esta investigación la desarrollamos específicamente con los actores sociales de la mancomunidad de municipios del sur de La Paz (MAMSURPAZ) se limitó al estudio

fenomenológico/interpretativo de la descentralización con participación local, para determinar y analizar los fenómenos socioeconómicos, políticos, organizacionales, institucionales, culturales, éticos, ambientales e históricos relacionados, pero también para proponer elementos y estrategias para el diseño de un modelo de gestión de la descentralización para el desarrollo humano sostenible para los municipios rurales de Honduras. MAMSURPAZ solo fue el anclaje a partir de la cual analizamos el proceso de descentralización del Estado hondureño y el planteamiento de un modelo de gestión del desarrollo municipal participativo.

1.1.4. Objetivos de la Investigación

1.1.4.1 General

Contribuir al conocimiento científico en desarrollo humano sostenible a través del análisis categórico de la descentralización del Estado y análisis epistemológico desde la perspectiva crítica-reflexiva de las ciencias sociales y las teorías del Desarrollo Humano Sostenible.

1.1.4.2 Objetivos Específicos

- 1. Analizar las condicionantes que intervienen en la descentralización municipal del Estado y la participación de los actores sociales en los procesos de gestión del desarrollo municipal, para proponer alternativas y acciones coordinadas entre las alcaldías, la mancomunidad de municipios estudiada, el Estado, otras instituciones y organizaciones involucradas en la búsqueda del desarrollo humano sostenible con participación de actores locales.*
- 2. Comprender e interpretar las lógicas de participación de los diferentes actores sociales, y como estas lógicas condicionan el impacto en lo político, social, cultural, espacial y económico que esta generando el proceso de descentralización municipal en Honduras en el ámbito local y en especial en los municipios rurales.*
- 3. Identificar las lógicas que causan las inequidades sociales, económicas, políticas y espaciales, así como los distractores que no han posibilitado el proceso de descentralización municipal y en consecuencia el Desarrollo Humano Sostenible.*

4. *Diseñar y proponer las estrategias, elementos teóricos y metodológicos, fundamentales para un modelo de gestión del desarrollo participativo y auto sostenible para esta mancomunidad de municipios a partir de la explicación e interpretación del fenómeno desde una perspectiva de las ciencias sociales y gestión del desarrollo local, participen activamente.*

1.1.5. Supuestos acerca del problema de investigación

1. *Que los proceso de descentralización municipal son un mecanismo fundamental del cual se empoderan los actores sociales locales y desde allí, construyen su propia historia a través de la participación ciudadana, gobernanza, gestión pública, transparencia y racionalidad en la gestión de los recursos para ponerlos al servicio del mejoramiento de las condiciones social-cultural, políticas, ecológicas, económicas y éticas de los seres humanos que conviven en un determinado espacio territorial en este caso MAMSURPAZ.*

2.- *Que el rol que están desempeñando los actores sociales en el proceso de descentralización municipal esta limitado a la reproducción de viejas practicas políticas, autoritarias y paternalistas como ser el caudillismo y cacicazgos sometiéndose muchas veces a los mandatos del órgano central del partido gobernante lo que representa un obstáculo para los procesos de desarrollo local y participación real de los ciudadanos que conviven en el ámbito municipal.*

3. *Que el mayor problema en el proceso de descentralización municipal radica que a nivel de los municipios rurales de Honduras sus actores sociales organizados e institucionales **no tienen participación real**, no se manifiesta su identidad con este proceso, ni los suficientes instrumentos, recursos, capacidades y competencias que les permitan ejercer el derecho para demandar del Estado beneficios político, económicos y sociales que históricamente se les ha negado y en una nueva dimensión y escenario ser actores fundamentales en la construcción de su propio desarrollo e historia.*

4. *Que no existe un modelo de gestión del desarrollo integral participativo y multidimensional legitimado en la mancomunidad de los municipios del sur del departamento de la Paz por lo tanto el desarrollo socioeconómico y político de estos*

municipios está lejos de concretarse y cumplir con sus objetivos específicos en el marco de la descentralización por la falta de apoyo estatal en las dimensiones socio-económicas.

1.2 Metodología de la Investigación

El paradigma empleado en esta investigación es el cualitativo, y su proceso de desarrollo se puede identificar mediante el esquema siguiente:

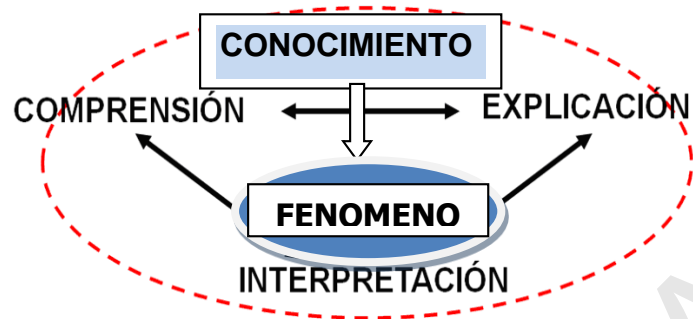


1.2.1. Tipo de investigación

Las metodología aplicada en esta investigación es con enfoque cualitativo, el estudio es explicativo se combinó con la correlación y descripción. Se analizaron los datos sobre desarrollo municipal, estadísticas de indicadores municipales y multidimensionales, registros, archivos de instituciones y organización local y nacional, se aplicaron metodologías participativas; grupos focales, talleres participativos para contrastar y sustentar el análisis documental conversaciones orientadas a la decodificación del problema se tomó en cuenta la precepción de diferentes actores locales, se tomó la fiabilidad de datos por consenso de los actores participantes. Se clasificó la información brindada por los actores por sector y cargo desempeñado en la mancomunidad, con relación a los migrantes en Estados Unidos se clasificó por municipio de procedencia, tiempo de permanencia y estatus migratorio para la

cual me traslade a Estados Unidos al pueblo de Hempstead y Brentwood en Suffolk, Estado de New York.

El análisis y reconocimiento del problema se realizó mediante la representación siguiente:



1.2.2. Diseño de la investigación

El diseño es longitudinal mediante el cual se recopilaban datos en diferentes municipios (6) que se hayan generado en un periodo (1989-2009) consultando a actores locales pertenecientes a diferentes organizaciones e instituciones, así como datos recopilados en informes de instituciones nacionales (INE, SIAFI, SEP, AMHON SALUD, RN, SERNA, RP, FHIS, Gobernación, STPEC UNAH) e internacionales (PNUD, Visión Mundial, FLACSO otros.) estos datos obtenidos se analizaron y se realizaron inferencias-explicaciones acerca del cambio, sus causas y efectos en el proceso descentralización municipal sus actores, subjetividades e interrelaciones actuales.

1.2.3. Actores participantes

*En este estudio se utilizó el tipo de muestra **casos típicos** con individuos y organizaciones que poseen y conocen la situación que se está estudiando, la población participante que se tomó para el estudio fue el 100% de los actores que asisten a las reuniones convocadas por la mancomunidad y las juntas de agua. La investigación se enfocó en 6 municipios del sur del departamento de la paz que conforman la mancomunidad de MAMSURPAZ (Mancomunidad de municipios del sur de la Paz punto de anclaje). Que tiene una población de aproximadamente 26,869 habitantes (UTI) y un promedio de 110 años de existencia como municipios, se trabajó con directivas de organizaciones e instituciones municipales e intermunicipales, los actores claves para este estudio fueron:*

Alcaldes, ex alcaldes, Presidente de la Mancomunidad, jefe catastral, presidente de CODEM y codecos, directores de escuela, directores municipales y distrital de educación, gobernador departamental, presidentes de cooperativas y de empresas rurales, jefe religiosos, presidentes asociación indígena, campesina y presidentes de organizaciones en el ámbito municipal y mancomunado, y migrantes que viven en newyork, U.S.A.

Cuadro. No.I-1. Actores sociales participantes en Taller participativo

NO	NOMBRES Y APELLIDOS	INSTITUCIONES QUE REPRESENTA	MUNICIPIO
1	NELSON HERNANDEZ RIOS	Alcalde(2 p),comerciante	San Juan, La Paz
2	ISMAEL MENDOZA	Comisionado municipal	San Juan
3	MARIA TERESA TERCERO	Directora CESAR	San Juan
4	JORGE ANDINO VELASQUEZ	Líder político, comerciante	San Juan
5	ARMANDO ANDRES	Director municipal de Educac.	San Juan
6	REYNA MORENO	Ex alcaldesa	San Juan
7	CESAR TORRES	Profesor asesor político	San Juan
8	MIRNA SANTOS	Tesorera municipal	San Juan
9	RAMON ANTONIO MEDINA	Alcalde municipal, Ganadero	Aguaqueterique
10	JUAN JOSÉ PERDOMO	Ex Alcalde, Comerciante	Aguaqueterique
11	ANGELA ROSA ALVAREZ	Reprete. de patronatos	Aguaqueterique
12	HERNAN SAUCEDA RODRIGUEZ	Director de instituto	Aguaqueterique
13	JUAN EVANGELISTA BANEGAS	Comerciante	Aguaqueterique
14	MARIA AUXILIADORA OVIEDO	Directora distrital	Aguaqueterique
15	EULALIO MALDONADO	Alcalde	San Antonio del Norte
16	ALVARO MORENO	Exalcalde (3 periodos)	San Antonio del Norte
17	ADALID MARTINEZ ALVARADO	Secretario municipal	San Antonio del Norte
18	FREDY ADALID EUCEDA	Director distrital	San Antonio del Norte
19	MODESTO ALVARADO	Director Instituto	San Antonio del Norte
20	JUAN NEPTALY NUNEZ	Director Escuela asesor	San Antonio del Norte
21	ENFERMERA/DOCTOR	Enfermera CESAMO	San Antonio del Norte
22	JOSÉ ROSA	Presidente Junta de agua líder comunitario	San Antonio del Norte
23	OSBIN RENÉ GOMEZ ROMERO	Alcalde y presidente MPAZ	Lauterique
24	IMMER CORÉ AMAYA BONILLA	Líder	Lauterique
25	ENFERMERA/DOCTORA	Enfermera	Lauterique
26	PRESIDENTE DE PATRONATO	Presidente junta de agua	Lauterique
27	TESORERO MUNICIPAL	Tesorero municipal	Lauterique
28	FREDY ORTIZ	Docente	Lauterique
29	LUIS MANZANARES	Alcalde	Mercedes de Oriente
30	DONACIANA JIMENEZ	Directora CEB.	Mercedes de Oriente
31	SECRETARIA MUNICIPAL	Secretaria	Mercedes de Oriente
32	ENFERMERA MUNICIPAL	Enfermera	Mercedes de Oriente
33	CANDIDATO A ALCALDE PARTIDO NAC.	Candidato	Mercedes de Oriente
34	PRESIDENTE DE PATRONATO	Presidente junta de agua	Mercedes de Oriente
35	ALCALDE MUNICIPAL	Vice-alcalde	Guajiquiro

NO	NOMBRES Y APELLIDOS	INSTITUCIONES QUE REPRESENTA	MUNICIPIO
36	ANASTASIO MARTÍNEZ GARCÍA	líder	Guajiquiro
37	IDALIA COREA MARTÍNEZ	Representante patronato	Guajiquiro
38	CASILDO CRUZ LOPEZ	líder	Guajiquiro
39	JOSE RENAN LOPEZ	Líder	Guajiquiro
40	DIRIGENTE INDIGENA DE GUAJIQUIRO	Dirigente indígena	Guajiquiro
41	DIRECTOR DEL COLEGIO/DISTRITAL	Director distrital	Guajiquiro
42	Jefe de Policía de Mamsurpaz	Jefe policial	MAMSURPAZ

Como consecuencia que todos los líderes y personas particulares consultadas manifestaban abiertamente que el mejoramiento de sus condiciones socioeconómicas y mejoramiento de la infraestructura de sus viviendas, propiedad tierras y animales y posesión de algunos artículos mecánicos y electrónicos no se debía a apoyos del Estado hondureño, ni apoyo de la municipalidad en el marco de la descentralización, si no más bien al apoyo de las remesas en dólares que mandan mensualmente desde Estados Unidos sus familiares, se identificó que de cada hogar hay al menos 2 familiares que han emigrado al extranjero. Esta situación manifiesta nos indujo a consultar algunos migrantes hondureños de los municipios estudiados y que viven actualmente en las ciudades de Hempstead, Long Beach, NY y Brentwood, New York.

Cuadro No.1-2. Trabajadores migrantes en New york

No.	Nombre del Migrante	Lugar de procedencia	Lugar de residencia
1	Juan Reyes	Cañas, San Antonio del Norte	Rusbery, NY
2	Dora Manzanares	San Antonio del Norte	Uniondale , N.Y
3	Sonia Rodríguez	Aguanqueterique	Long Beach, NY
4	Lucas Bonilla	San Juan, La Paz	Wayansdas, N.Y
5	Claudia Galeano	San Juan, La Paz	Garden City, N.Y
6	Alfonso Andrades	Aguanqueterique	Hempstead, NY
7	Ramón Manzanares	Quebrachal, San Juan	Uniondale, NY
8	Cesar Adolfo Corea	Quebrachal, San Juan.	Hempstead, NY
9	Meydy Hernández	La Meza, San Juan.	Hempstead, NY
10	Roger Padilla	San Juan, La Paz	Garden City, NY
11	Ángela Ríos	La Meza, San Juan,	Garden City, NY
12	Omar Martínez	San Juan, La Paz	Brentwood, NY
13	Pilar Martínez	El llano, San Juan,	Brentwood. NY
14	Rolando Javier Reyes	Cañas, San Antonio del Norte	Uniondale, NY
15	Celea Barquero	El rodeo, San Juan La Paz	Uniondale N.Y
16	Roberto Rodríguez	San Juan, La Paz	Uniondale N.Y
17	Manfredo Espinoza	Aguanqueteriue	Hempstead
18	Mancho Zavala	El Tejar, Aguanqueterique	Garden City, N.Y

1.2.4. Criterios para investigar MAMSURPAZ

Los criterios para tomar como punto de anclaje para este estudio los municipios de MAMSURPAZ, son los siguientes:

- a) Municipios ubicados en la faja de mayor pobreza en Honduras
- b) Municipios con los más bajos índices de desarrollo humano.
- c) Municipios con diversidad étnica y cultural.
- d) Municipios con vestigios prehispánicos,
- e) Municipios que sus territorios serán impactados por el “canal seco”.
- f) Municipios con riqueza natural hídrica, forestal aurífica, y humana.
- g) Municipio cuyos territorios son irrigados por la cuenca del río Goascorán.

1.2.5. Fuente de obtención de Datos

Las metodologías aplicadas fueron cualitativas las técnicas implementadas para recopilar la información fueron participativas, grupos focales, talleres participativos, diálogos participativos y abordaje de líderes comunitarios individualmente acerca de la temática, diversas técnicas mediante la cual se pretendió desarrollar una nueva óptica de ver y valorar los elementos que intervienen en la descentralización municipal, bajo la utilización de procesos para **contrastar las teorías, la lógica discursiva, con la realidad encontrada con los resultados obtenidos**. El proceso metodológico para recopilar la información para esta investigación se desarrolló tres dimensiones:

1.2.5.1 La investigación bibliográfica y documental:

Se realizó una primera aproximación al problema mediante la lectura e interpretación y análisis de documentos escritos, históricos, informes de desarrollo humano, transferencias de recursos financieros, proyectos implementados por el gobierno central y municipal, cuadros estadísticos sobre indicadores de desarrollo de los municipios objeto y sujeto de estudio, ley de municipalidades, reglamentos planes de desarrollo municipal y de la Mancomunidad, diagnósticos municipales, Documentos sobre modernización del Estado hondureño y descentralización, análisis de experiencias sobre descentralización en Latinoamérica, informes de la AMONH.











La investigación documental la realizamos en bibliotecas municipales, FUNDEMUN, ASONOG, SEP, SALUD, IP, FUNDER, SIAFI, alcaldías, AMONH, MAMSURPAZ, FHIS, ONG, DEMUCA, STPEC, Archivo Nacional, Biblioteca nacional, Trabajos de investigación, Bibliotecas de Universidades (UNAH), Informes sobre desarrollo humano, Instituto Nacional de Estadísticas (INE), ASONOG, base de datos de las instituciones alojados en web. Para lo cual se diseñaran instrumentos de recopilación de información.

1.2.5.2 La Investigación de Campo

Para la recopilación de la información con los actores se implementaron las estrategias siguientes:

Se realizaron IV visitas de reconocimiento geográfico del territorio donde se ubican los municipios de la mancomunidad MAMSURPAZ, mediante el cuál se identificaron los actores claves, su población e infraestructura social construida para recopilar datos de interés para la investigación.

Esquema No. I-5. Ubicación Geográfica de MAMSURPAZ

<i>Mapa de Honduras</i>		<i>Mapa de La Paz</i>		<i>Mapa de MAMSURPAZ</i>		<i>Canal Seco</i>	
							
<i>Guajiquiro</i>	<i>Aguanqueterique</i>	<i>Lauterique</i>	<i>Mercedes de O</i>	<i>San Juan</i>	<i>Sn. Antonio</i>		
							

Como se observa la Mancomunidad de municipios MAMSURPAZ se ubica geográficamente al sur este de Honduras 3 de sus municipios son frontera con la república de El Salvador, el territorio de MAMSURPAZ es atravesado por el denominado “Canal Seco”. La mancomunidad es parte de la **región R4** del país y de la sub-región **SR13**:

Esquema No. I-6. Región de pertenencia de MAMSURPAZ según Plan de País.



a) Se organizaron dos talleres participativos con informantes expertos de todas las áreas y representación de organizaciones que han estado involucrados en el proceso de descentralización municipal y procesos mancomunados del desarrollo a los que se aplicó entrevistas, cuestionario, análisis de factores sociales, económicos, ambientales, éticos, culturales, gestión institucional, de infraestructura, y educativos en los que aplique metodologías etnográficas técnicas como el FODA, análisis de escenarios, marco lógico, para recopilar la información. También se elaboraron guías de observación in situ. Los talleres se desarrollaron de la manera siguiente:

Esquema No.I-7. Taller participativo con actores sociales de MAMSURPAZ

T. Participativo	T. participativo	Asamblea MPAZ	G. Focal	G. Focal	Actor India.

Programación de Talleres

ESTRATEGIAS ESPECIFICAS DE DESARROLLO DEL TALLER PARTICIPATIVO EN MAMSURPAZ

1. Inscripción de los participantes
2. Presentación del Taller Participativo
3. Explicación y seguimiento a llenado de **Instrumento No.1**...Osman M.
4. Explicación de metodología, organización por municipio y llenado de **Instrumento No.2**. Sobre descentralización municipal.
5. Definición de diferentes categorías relacionadas al desarrollo local participativo, la descentralización municipal y modelo para la gestión del desarrollo municipal participativo.
6. Análisis de información proporcionada e identificación de algunos ejes o dimensiones para la planificación de un modelo de gestión del desarrollo municipal con participación de actores sociales locales.

7. Presentación y explicación de **Instrumento No.3.** de recopilación de información y llenado de manera consensuada, integral y mancomunada por actores sociales con formación multidisciplinarias y cumpliendo diversos roles en el municipio y la mancomunidad. Señalaran problema, causa y alternativa de solución de manera mancomunada.
8. Presentación y explicación del **Instrumento No.4** para determinar los ejes del modelo de gestión del desarrollo municipal participativo, mediante lluvia de ideas.
9. Establecimiento de compromisos con los actores sociales participantes.
10. Cierre del Taller participativo.

- b) *Organice grupos focales y diálogos participativos acerca del tema de la descentralización y la participación de los actores locales.*
- c) *Me involucre en eventos activos de los líderes de MAMSURPAZ, especialmente en sesiones de la mancomunidad y juntas de agua, así como reuniones de los actores en el área de salud y educación.*
- d) *Actores claves, su población e infraestructura social construida.*
- e) *En el análisis de la situación respecto al procesos de descentralización de esta mancomunidad de municipios se tomó en cuenta diferentes dimensiones que señala Augusto Serrano (Documento educación superior para el desarrollo humano p.38-41) como ser lo ético, lo político, social, ambiental, la educación, salud, lo económico, lo ecológico, también se tomó en cuenta un conjunto de relaciones que se pueden dar como la complejidad, limitaciones, relatividad, contingencia, determinación y compatibilidad.*
- f) *Se diseñaran y utilizaron una serie de formatos para recopilar información se aplicaron técnicas como la observación documental, métodos de análisis de contenido, análisis comparativos de indicadores en tiempo y espacio, análisis de citas bibliográficas, observación de campo aplicando cuestionarios y entrevistas abiertas y participativas a actores identificados y clasificados, informantes expertos, también se realizaron encuentros participativos y reflexión-crítica desde los actores involucrados en estos procesos. En este escenario se aplicaron tres tipos de instrumentos de investigación:*

1.- Instrumentos para identificación de actores locales y nacionales que han participado en los proceso de descentralización.

2.- *Instrumento para identificación de fuentes secundarias (Documentos, leyes proyectos) relacionados al proceso de descentralización y participación en los municipios seleccionados.*

3.- *Instrumentos para recompilar información generada en talleres participativos con actores claves en proceso de descentralización.*

4.- *Instrumento para recopilar diferentes percepciones de actores individuales que viven en los municipios de MAMSURPAZ.*

5.- *Instrumento para recopilar las percepciones de trabajadores migrantes en New York.*

6.- *Se aplicó la técnica que he denominado **TICSEA**: Técnica de Interpretación de imágenes culturales, socioeconómicas y ambientales.*

7.- *Matriz comparativa para análisis de información.*

Algunas de las dimensiones que se consideran para elaborar los instrumentos de recopilación de datos como guía de entrevista y cuestionarios son las siguientes: a) Percepción sobre la descentralización b) Participación c) Desarrollo local d) impacto e) Modelo-proyecto de desarrollo local f) procesos y desafíos g) Gestión institucional b) gestión del ordenamiento territorial i) Recursos financieros y físicos.

a) Se utilizaron técnicas para la reflexión crítica sobre algunas variables que intervienen en estos procesos de descentralización municipal y desarrollo humano y participación de actores locales como ser análisis de contenido y que en la perspectiva de Augusto Serrano son; Despliegue del potencial social, Generación de capacidades, satisfacción, gestión científica, reconocimiento efectivo de los límites, participación ciudadana libre y consensuada, educación capacitación y acceso a medios de involucrados y sostenibilidad.

Esta investigación de campo fue para contrastar algunos datos obtenidos a partir de la investigación documental en el ámbito nacional. La información recopilada en este escenario se contrastó con la documental con el objeto de dar un mayor fundamento a la investigación.







Pensar en el desarrollo humano sostenible, es pensar también que el ser humano es un ser cultural que esta constantemente creando cosas y realizando hechos, lo cual lo hace de manera ideal primeramente y después lo objetiviza en un espacio objetivo físico, para esta

investigación fue importante contrastar la creación cultural y su relación con el medio físico por lo que nos auxiliamos de las imágenes en interpretándolas a través de la técnica TICSEA.






a) actores claves, su población e infraestructura social construida.

Su gente	Su gente	Su gente	Su gente	Su gente	Su gente
					







Las actividades de la gente de MAMSURPAZ

Su actividad	Actividad	Actividad	Actividad	Actividad	Actividad
			 		 


Representación de los hogares en MAMSURPAZ

Su hogar	Su hogar	Su hogar	Su hogar	Su hogar	Su hogar
	 				

Medio ambiente en MAMSURPAZ







Ambiente	Ambiente	Ambiente	Ambiente	Ambiente	Ambiente
					

Las alcaldías de MAMSURPAZ

Instituciones	Instituciones	Instituciones	Instituciones	Instituciones
				



Otras instituciones de MAMSURPAZ

C. Religioso	C. Religioso	C. Religioso	Mercado	C. Salud	C. Educativo
					

1.2.6. Procesamiento y análisis de la información

Se utilizaran técnicas y procedimientos de análisis cualitativo con el apoyo de algunos software como (SSPSS, EXCELL) para el graficado, para los mapas me apoye en los SIG-sistemas de información geográfica, para el análisis de la situación cultural, socioeconómica y ambiental diseñe la técnica TICSEA(Técnica de interpretación de condiciones socioeconómicas socio-educativas y ambientales), que es una técnica interpretativa y análisis a partir de imágenes tomada a los elementos que son parte del problema y a partir de categorizaciones.

Para analizar los datos también construí formatos y bases de datos categorizados, asi como el procedimiento para análisis de contenido, también me apoye en la técnica TICSEA, para cual construí el procedimiento siguiente:

Condiciones de Implementación de TICSEA:

1. Conté con una cámara fotográfica que tome fotografías digitales óptimas.
2. Que el investigador tenga competencias en análisis e interpretación de condiciones, ambientales, culturales, socioeconómicas y humanas.
3. Que el investigador tenga competencias o apoyos para el análisis e interpretación de personalidad, comportamiento, manifestaciones físicas en el ser humano y apoyo de especialistas.

4. Levantar listado de objetos y sujetos a fotografiar.
5. Apoyos de especialistas en temas de salud humana y de la orografía.

Procedimiento con técnica TICSEA:

I.- Fase

1. Visualice todas las imágenes tomadas
2. Enumerar y rotule todas las fotografías posteriormente
3. Clasifique por lugares donde se tomó la fotografía y
4. Por categorías: Pobreza, ambiente, hidrografía, hecho social, vivienda, infraestructura básica, instituciones, actividad laboral, vivienda, salud, juventud, niñez, tercera edad, economía, participación, mujeres, cultura etc. según la investigación a desarrollar.
5. Construir una matriz de imágenes clasificadas posteriormente realice la descripción de las imágenes clasificadas por categorías
6. Sistematice la información obtenida y luego empecé a fundamentar mi descripción con las definiciones teóricas de cada pertenecientes a cada categoría en las que clasifique las imágenes, con la base de datos construida consulté
7. Algunos expertos en la que se generó algún tipo de dificultad en la interpretación de imágenes especialmente en imágenes de personas.

II.- Fase

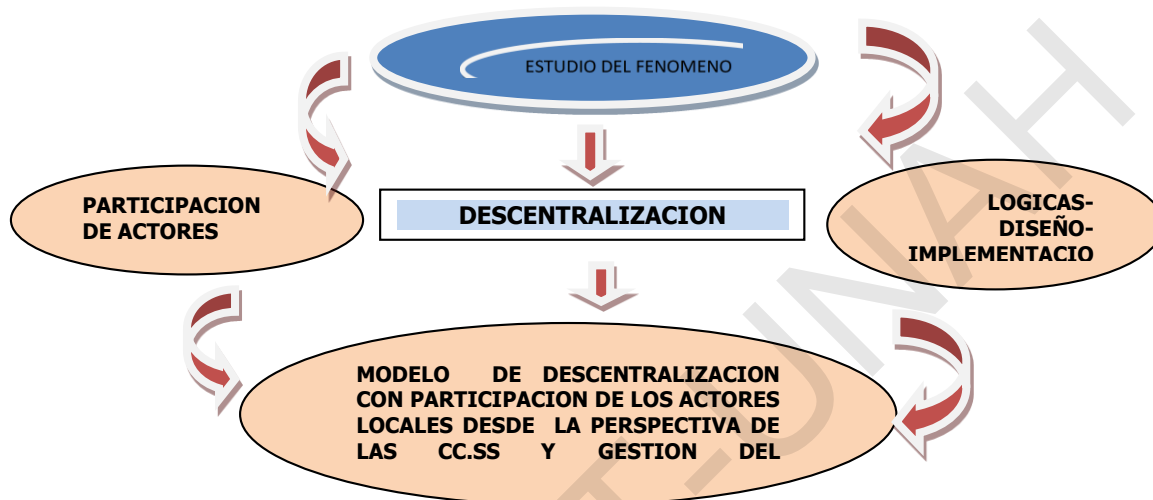
- 1.- A partir de la base anterior contrastar teoría y descripciones de las imágenes realizadas.
- 2.- Elaborar informe de análisis y conclusiones del proceso.

En general el proceso de análisis de información lo realice en la perspectiva que plantea Creswell (1998)

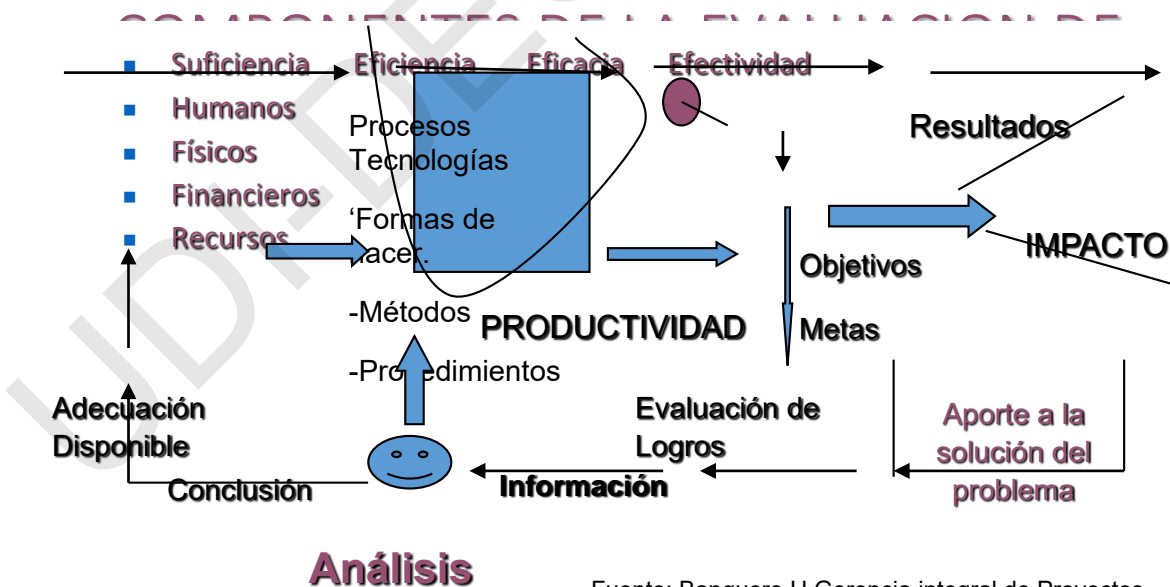
1. *Elaboración de plan de acción*
2. *Ordenación de los datos recopilados*
3. *Organización en unidades, las categorías y los patrones*
4. *Comprensión a profundidad del contexto que rodea los datos*
5. *Descripción de las experiencias de los actores locales*
6. *Interpretación, explicación, correlación y evaluación de unidades, temas, categorías y variables.*

7. Explicación de contextos, situaciones, hechos, fenómenos a nivel de los municipios estudiados.
8. Reconstrucción y análisis historiográfico y geográfico.
9. Relacionar los resultados del análisis con las teorías de fundamentación.
10. Redacción de informe base.

Esquema No. 6. Análisis Interrelacionado



Alguna información recopilada y aspectos socioeconómicos los analizó mediante la aplicación de algunas técnicas que sugiere el Dr. Harol Banquero (p.151-219) y



Fuente: Banquero, H. Gerencia integral de Proyectos.

Para la sistematización de la información se clasificó en ejes de contenidos siguientes:

- a) *Modernización del Estado y Descentralización municipal (Investigación documental-análisis de contenido).*
- b) *Descentralización y desarrollo municipal (Investigación documental y análisis de contenido).*
- c) *Participación de los actores locales (Análisis documental y trabajo de campo participativo).*
- d) *Condiciones culturales, socioeconómicas y ambientales a partir de descripción, e interpretación de imágenes.*

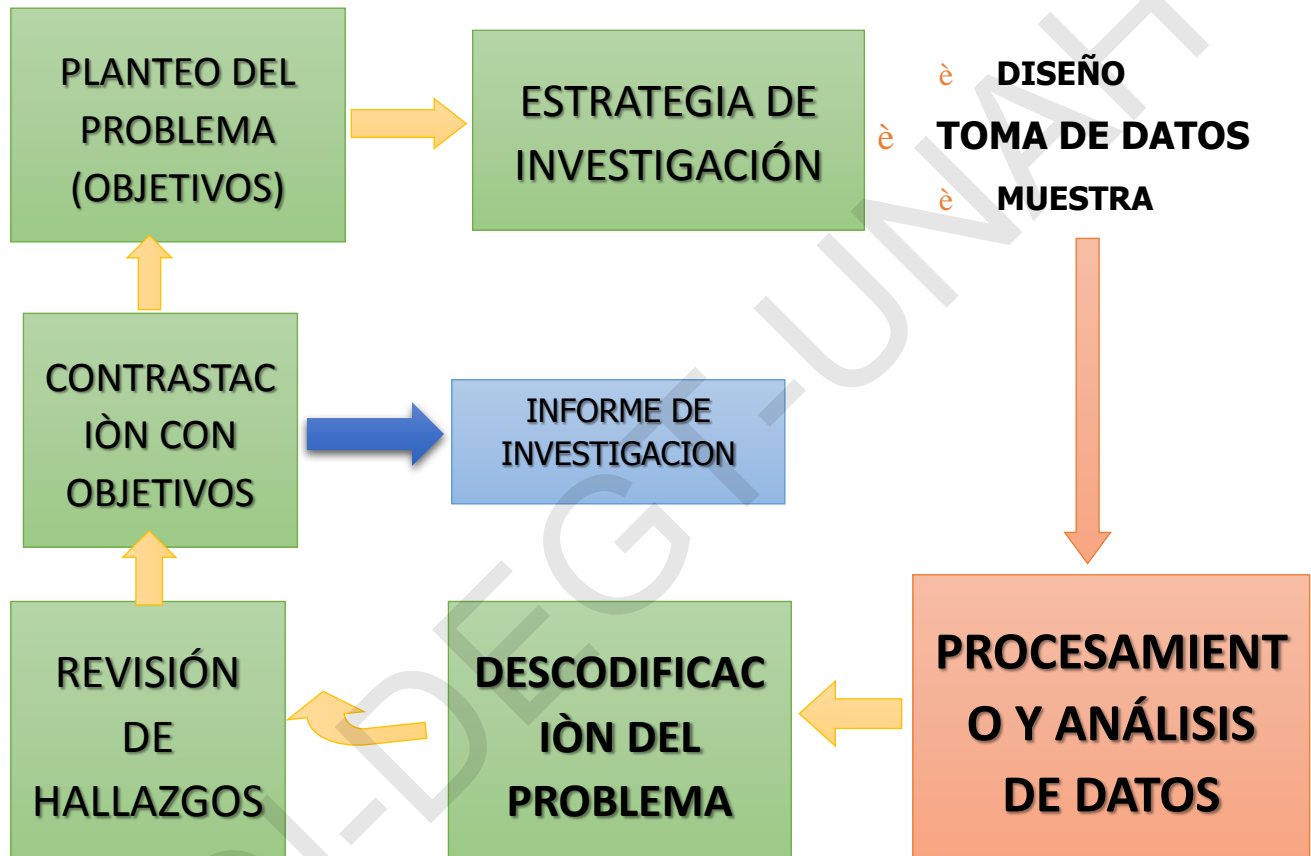
1.2.7. Análisis y Discusión de resultados

Después de procesados los datos interprete y discutí en un primer nivel los hallazgos relacionados con el problema investigado, realizando relaciones e inferencias con los objetivos propuestos, los supuestos, las teorías, y evaluación de resultados este aspecto lo realizare en cinco momentos:

- a) *Individualmente analizando, contrastando los diferentes elementos y la tesis con los resultados.*
- b) *Consulté expertos especialistas en la temática relacionada al desarrollo humano (MSc. Bohanerges Mejía, Dr. Juan J. Malta, MSc. Víctor Henry, Dr. Andrés García, Dr. Julián López, Dr. Santiago Ruiz, Dr. Omar Almendarez, Dr. Melvìn Venegas, Dr. Lázaro Flores, Dr. Cárdenas y Dr. Ariel Rodríguez.*
- c) *Análisis y discusión con mi Asesor de Investigación (Se realizan en forma sistemática en diferentes encuentros según se avanzaba en la investigación)*
- d) *Presentación de resultados (informe preliminar)*
- e) *Presentación de la investigación ante las autoridades del Doctorado*

Esquema No.I-8. Síntesis del Proceso metodológico de Investigación

PROCESO DE INVESTIGACIÓN



METODOLOGÍA DE INVESTIGACIÓN

Se aplicarán metodologías cualitativas, el estudio será explicativo se combinará con la correlación y descripción. Se identificarán actores claves, se realizará análisis de datos sobre descentralización, desarrollo local y participación

Sera longitudinal mediante el cual se recopilaran datos en diferentes municipios(6) que se hayan generado en un periodo (1989-2009) consultando actores locales e instituciones, locales y nacionales en base a estos datos inferir-explicar identificar causas y efectos en el proceso de generación del fenómeno social

C) POBLACIÓN Y MUESTRA;
Se utilizará como tipo de muestra casos típicos con individuos y organizaciones que poseen y conocen del fenómeno social que está estudiando, la muestra de la población que se tomará para el estudio será el 40% de los actores claves, de 6 municipios pertenecientes a la Mancomunidad de MAMSURPAZ.

CAPÍTULO II
FUNDAMENTACIÓN TEÓRICA DE LA
INVESTIGACIÓN

2.1. Perspectivas Teóricas Acerca de las Reformas del Estado y El Municipio.

2.1.1 Visión del Estado y sistema político

El Estado, la organización político jurídica de la sociedad, es un elemento de la vida moderna sobre el cual se tejen una red de significados bastante amplia derivada de multitud de corrientes teóricas que le asignan un valor y características específicas. Hay unos adjetivos o términos mínimos, usando la expresión de Norberto Bobbio, que le diferencian de otros sistemas de organización. El primero, sintetizando, es el elemento político. El Estado moderno se ha ubicado en el centro de las relaciones de poder en las sociedades occidentales en los últimos siglos, y en él se expresa la política como actividad colectiva para regular los conflictos en el interior de un grupo social, adoptando decisiones que obligan, incluso por la fuerza, a sus miembros.

El segundo, desde la teoría clásica, es propiamente el reclamo para sí del monopolio de la fuerza para ejercerla en un territorio independiente y sobre una población determinada. El Estado es un ente soberano de un espacio territorial reconocido por el resto de los Estados como autónomo e independiente, dotado de instrumentos para hacer cumplir decisiones tomadas en él por representantes o funcionarios.

Un tercer elemento corresponde a una compleja estructura de organización interna para hacer efectivas las decisiones políticas representadas en instituciones, oficinas y una burocracia oficial. caracterizada por una división interna del trabajo identificable y especializada. Finalmente, acotando lo mínimo del Estado, se encuentra la legitimidad sobre la cual descansa y se soporta. La legitimidad es una construcción generada a partir de la puesta en marcha de un sistema legislativo, de la costumbre en el hábito de obedecer las decisiones del Estado soberano por sus habitantes y de que tales decisiones se acomoden a normas vigentes y valores socialmente mayoritarios.

La centralidad del Estado para entender la estructura y organización de la sociedad

latinoamericana contemporánea es básica cuando hay un acercamiento a los discursos y posturas de los sujetos frente a la manera cómo perciben la distribución del poder político en su entorno. El Estado, su relación con un determinado sistema económico, actores involucrados en la política, el tipo de decisiones tomadas en su interior y su ejecución, son temas apreciados e interpretados diferenciadamente. Contextos históricos y posturas ideológicas median las percepciones. Sobre una u otra interpretación del Estado y el sistema político al cual da origen, se plantean acciones en el terreno de lo público para cambiar su orientación, darle continuidad a una previa o para reemplazarla.

Con la crisis financiera mundial los Estados mas desarrollados, a partir de los años ochenta, y la crisis política de los gobiernos autoritarios en países en desarrollo con sus economías amenazadas por el endeudamiento externo y por los procesos inflacionarios, sumadas a la desintegración de la unión de repúblicas socialistas soviéticas (URSS), el mundo paso a convivir con la percepción de que el **Estado estaba en crisis**, y por lo tanto, era necesario reformarlo. La reforma del Estado debería generar como consecuencia la reducción de sus tamaño, volverlo mas **ágil, flexible y eficiente en la racionalización** de los recursos, además de responsable ante la sociedad. A pesar del criterio común formado alrededor de la necesidad de reformar el Estado, no se puede ocultar los conflictos en relación tanto al diagnóstico de la crisis como en lo que respecta a las estrategias para generar la reforma estatal, lo que implica reingeniería en sus instituciones y en el modelo de desarrollo.

El pensamiento hegemónico en este campo fue conducido por el paradigma neoliberal, desde que el consenso del keynesianismo fue derrumbado por las evidencias de que la manipulación de la demanda agregada había dejado de ser una respuesta eficiente a los problemas económicos al respecto; Bresser Pereira(1996) manifiesta que la interpretación neoliberal considera que la crisis económica es resultado de la crisis del Estado que, a su vez, tiene tres aspectos: **Una crisis fiscal, una del modo de intervención** y una de la **forma burocrática de administración** estatal.

Del debate anterior surgen las posiciones estratégicas con relación a la reforma del Estado: de un lado las identificamos como **neoliberales**, que defienden la reducción del Estado al mínimo, con su sustitución por el mercado siempre que sea posible, aunque esto conlleve la

pérdida de derechos sociales. De otro lado, los que se autoidentifican como **social-liberales**. Bresser Pereira (1996) expresa que defienden un Estado fuerte y ágil, que asegure los derechos sociales, aunque por intermedio de organizaciones competitivas no estatales, con esto el Estado se convierte en un actor mediador y da al **libre mercado los aspectos de autorregulación**.

En consecuencia el paradigma socialista interpreta la crisis como resultado del proceso de dominación que generó la exclusión por un lado, pero también produjo nuevas formas de inclusión en un espacio público no dependiente del Estado es decir que generó una esfera pública no estatal, auto-organizada y capaz de posibilitar innovación gerencial al crear nuevas formas administrativas, mas democráticas, denominadas de co-gestión social por ser un ámbito de poder compartido entre Estado y sociedad, afirma Genro (1997).

Entendemos lo anterior que paralelamente al proceso de exclusión generada en el contexto de la crisis del Estado, también se generaron espacios de inclusión que permitieron nuevos procesos de cogestión social en la que participaron nuevos actores. En el contexto anterior un proyecto para la reforma del Estado no puede dejar de explicitar la visión acerca de sus roles, ya que hablar del Estado presupone hacerlo a partir de una concepción del mismo, del lugar que ocupa la sociedad nacional y de sus relaciones con otros Estados en un mundo cada vez mas globalizado, planteamiento acuñado por; O'Donnell, (1996).

Por otra parte la definición de las funciones esenciales del Estado es capaz de generar los parámetros para evaluar las reformas propuestas en medio de un contexto caracterizado por la dinámica de los cambios, que afectan profundamente la definición del rol histórico del Estado y de las relaciones con la sociedad, podemos sin embargo, proponer en la discusión las siguientes funciones esenciales a ser restauradas por medio de las reformas del Estado entre estas;

- a) La defensa territorial y de la soberanía nacional.
- b) La construcción de una comunidad nacional, incluyendo a todos los ciudadanos en el proceso político y económico.
- d) La inserción ventajosa del país en el escenario internacional.

- e) La reducción de las diferencias regionales y de las desigualdades entre los ciudadanos y
- f) La implementación de un modelo sustentable de desarrollo social y económico.

Las funciones anteriores deben estar presentes en esta nueva redefinición histórica del modelo de Estado.

2.1.2. Alcances de la reforma del Estado

Para comprender la reforma del aparato administrativo del Estado es necesario tener en cuenta el propio concepto de **Estado**, en sus distintos niveles de abstracción, para ubicar el ámbito administrativo en el interior de la problemática de la distribución y ejercicio del poder político. En su nivel más abstracto, el Estado es una relación de fuerzas que produce el pacto de dominio. En la perspectiva de Max Weber (1977), **es el monopolio del uso legítimo de la coerción**.

Sin embargo el Estado puede ser visto como el poder político que ejerce de forma concentrada, autónoma y soberana sobre un pueblo, y un territorio a través de un conjunto de instituciones, un cuerpo de funcionarios y procedimientos reglamentados. El acercamiento a la institucionalidad del Estado no puede dejar de ver que, además de poder político institucionalizado (**actor**), el Estado es también un campo estratégico de lucha (arena), en el cual los diferentes actores se enfrentan y se reconstituyen como sujetos políticos.

Así, al tratar la reforma del aparato administrativo de Estado, estamos circunscribiendo la reforma al nivel de la institucionalidad estatal, sin embargo el ámbito de la reforma sea el institucional, la cuestión que se plantea es sobre las implicaciones de estos cambios en la distribución del poder (en la correlación de fuerzas y en el campo estratégico de luchas). Es decir en qué medida los cambios institucionales alteran las posiciones de poder o las posibilidades de representación de los intereses de los diferentes actores y sujetos políticos en una sociedad.

En el contexto anterior la reforma del Estado entonces, no puede ser vista como una mera alteración del organigrama del gobierno caso en que, a lo mejor, no pasaría de una

modernización administrativa, pero si como un cambio en las relaciones entre diferentes actores y agentes económicos, político y administrativos tanto a nivel local, regional y nacional.

La reforma del Estado es un proceso histórico y profundo que modifica sustancialmente las lógicas de funcionamiento y genera cambios en la conducción a partir de nuevos consensos con nuevos y viejos actores locales, nacionales e internacionales.

Oszlak.O (1997) sostiene que para una interpretación mas adecuada de las transformaciones que se están produciendo, se debe tener en cuenta las interacciones **Estado-sociedad** en términos de una triple relación observada en el plano funcional, o de la división social del trabajo; en el material, o de la distribución del excedente social; y en el de la dominación, o de la correlación de poder. Estas relaciones apuntan a decidir como se distribuyen, entre ambas instancias, la gestión de lo público, los recursos de poder y el excedente social.

Ozlack, O, también plantea que las reglas particulares que gobiernan cada una de estas relaciones están subordinadas, a su vez, a otras de orden superior, que resulta de los vínculos que se establecen entre los tres planos considerados.

Por ejemplo, mientras que, las transformaciones recientes en dirección a la **descentralización y privatización** se dirigen a la división social del trabajo, las políticas fiscales y sociales tratan de la distribución del excedente social. A una menor intervención estatal corresponderá una menor participación en el excedente para sustentar el aparato estatal y, por lo tanto, permitirá una función redistributiva. Todos estos procesos influyen a su vez, la distribución del poder al interior del Estado nacional, aunque sea influenciado por el contexto internacional, lo que no hay duda es del surgimiento de nuevos actores sociales y redefinición de viejos actores sociales.

Si pensamos en términos más concretos, encontraremos que tales transformaciones requieren cambios en las relaciones entre el poder ejecutivo, legislativo, judicial, los actores económicos productores, los individuos y grupos sociales, **considerados como consumidores y como ciudadanos**. El cambio en las relaciones implica reformas fiscales y

tributarias, en la regulación del mercado y defensa de los derechos de los consumidores; la reforma de la justicia, de la representación a través de los sistemas electorales y partidarios mas vigilantes, una nueva distribución de poderes y responsabilidades entre poderes legislativo y ejecutivo, oración de las formas de **co-gestión** y rendición de cuentas entre el gobierno y los ciudadanos, y un nuevo diseño de las formas de organización y gestión de los gobiernos centrales, regionales y locales, son parte de las características en marcha de este nuevo modelo de Estado.

El proceso de reforma del Estado, con la redefinición de sus relaciones con la sociedad, es un **proceso eminentemente político**, a través del cual se están reconfigurando las relaciones de poder en las sociedades latinoamericanas, diferente de los intentos anteriores de reforma o modernización administrativa, que no llegaron a configurarse como un cambio en las relaciones del bloque en el poder y, por lo tanto, tuvieron vida efímera, la reforma actual del **“apparatus administrative”** se inscribe en una transformación mas amplia, involucrando las relaciones internas de poder, el modelo de desarrollo y la inserción en la economía internacional.

Así como en el reemplazo del modelo de **desarrollo agrario exportador** por el **modelo de industrialización sustitutiva de importaciones** fue necesario modificar las relaciones de poder y transformar el aparato administrativo, el momento actual puede también indicar una reconfiguración de la hegemonía al interior del bloque dominante del Estado. Nuestro supuesto es que en aquellos países donde se dan las condiciones necesarias para un cambio real en las relaciones de poder, las reforma del aparato administrativo estatal representa una transformación mas profunda y no solamente uno mas de los abortados proyectos de modernización burocrática.

Los determinantes múltiples de la reforma administrativa hacen que la confluencia de diferentes y muchas veces contradictorios intereses, genere una amplia variedad de posibilidades de rediseño en las relaciones entre Estado y sociedad, como también de cambio en la institucionalidad del sector público, alterando las practicas gerenciales y administrativas hacia el interior de un marco común, donde se delinear las tendencias generales de la reforma actual distinguiendo esta reforma de las anteriores por implicar en una reducción de la

intervención estatal y en la búsqueda de gobiernos más eficientes, cada país diseña su propio proyecto de acuerdo a las fuerzas políticas en juego y a los recursos económicos institucionales y técnicos existentes.

2.1.3. Orientaciones teóricas acerca de la reforma del Estado.

La reforma del Estado estuvo apoyada en las contribuciones y orientaciones teóricas como en la teoría de la escogencia racional (rational choice) y la teoría de la agencia (principal/agente), la corriente del neo institucionalismo. A continuación exponemos cada una de estas corrientes para poder hacer análisis posteriores.

2.1.3.1 La teoría de la escogencia racional

La explicación del comportamiento humano en términos de elecciones racionales es cada vez mas dominante en las ciencias sociales, desplazando las corrientes que buscan explicar las acciones individuales y colectivas sobre la base de la existencia de normas y roles sociales transmitidos por la tradición y por los mecanismos de socialización, o al revés por las que explican la dinámica social a partir de los conflictos de clases. La teoría de la escogencia racional presupone que las personas eligen el curso de acción que prefieren o creer que es el mejor, las decisiones racionales están basadas en cálculos de costo/beneficio individuales, y en las decisiones interdependiente, dominio conocido como la teoría de los juegos.

También la contribución de la economía neoclásica de escogencia racional a la comprensión del micro fundamentos del comportamiento es reconocida por diferentes corrientes al respecto Elster, (1989), Roemer, (1989), manifiesta que aunque se critica la predominancia del individualismo en aquella interpretación, que conlleva a dos confusiones: Identificar preferencias con elecciones y elección con bienestar. Las personas no siempre escogen lo que prefieren, ni tampoco eligen o prefieren lo que les conduce al bienestar.

En otro escenario, el problema de la acción colectiva, visto como el problema de la provisión de bienes públicos, ha instigado estudios, hoy considerados clásicos, en los cuales se enfrentan problemas como el planteado por Olson (1965), con relación a los cuales se

benefician si se afilian a, por ejemplo, un sindicato, pero cada uno se beneficia mas absteniéndose de hacerlo (oportunismo). La explicación para la acción colectiva voluntaria, o sea para la existencia del orden social que no sea consecuencia de la coerción estatal, solución hobbesiana seria encontrada en la ampliación de las motivaciones humanas, más allá del mero auto interés oportunista.

Elster (1997) distingue tres tipos de motivaciones humanas:

- a) la envidia b) el oportunismo, o auto-interés con engaño y c) los códigos de honor o capacidad de hacer amenazas y promesa creíbles.

La envidia puede explicar el progreso y la movilidad social así como los mecanismos para combatirla o evitarla explicarían ciertos desarrollos de los sistemas sociales. El auto interés debe ser considerado en la definición de estructura de incentivos. La confianza en las acciones predecibles es la base para el desarrollo institucional.

2.1.3.2 La teoría de la agencia

La contribución de la teoría de la escogencia racional aplicada a la reforma del Estado es conocida como la **teoría de la agencia**, que mantiene los mismos principios utilitarios clásico acerca de las motivaciones individuales en la toma de decisiones racionales que maximicen sus intereses, la actualización se aplica a agentes económicos que actúan en un mercado imperfecto, con grados diferenciados de acceso a las informaciones necesarias para la toma de decisiones.

Según Przeworsky (1998), si se parte del supuesto de la imperfección del mercado, el problema que se presenta consiste en identificar las instituciones específicas que podrían inducir a los actores individuales sean ellos agentes económicos, políticos o burócratas a comportarse de manera que beneficien a la colectividad.

El comportamiento problemático de la agencia aparece cada vez que una organización o persona (el principal) contrata a otra persona u organización (el agente) para desempeñar un servicio que necesita la delegación de algún tipo de autoridad decisoria del principal para el

agente. El problema de la agencia esta en asegurar que el principal sea servido lealmente y que el agente sea compensado justamente, en situaciones donde el interés del agente no coincide con aquellos del principal y que los dos actores cuentan con informaciones distintas manifiesta Trebilcock(1995).

El problema de la agencia empieza porque los gerentes estarán frecuentemente tentados actuar a favor de sus propios intereses, y no a favor de los intereses de la organización que les contrata. El dilema pasa hacer como controlar a los agentes oportunistas que pueden capturar la organización para sus propios fines.

La teoría de la agencia ofrece dos respuestas para el alineamiento de los intereses, la primera es aumentar el flujo de información del principal a través de indicadores de desempeño, aumentar la rendición de cuentas financieras y especificar claramente los objetivos. La segunda es contratar en el mercado, puesto que la competición actúa como disciplina de los agentes. Los contratos proveen al principal una mayor oportunidad de controlar a sus agentes y, por lo tanto de prevenir la captura por parte de los productores según Davis y Word, (1998).

La maximización de los intereses de cada uno de los agentes en la cadena pasa a depender de la capacidad de separar, en cada caso y con claridad, las funciones de los principales de aquellas de los agentes, y de las reglas contractuales que se establecen entre ellos.

Trebilcock, (1995) expresa en relación a la toma de decisiones públicas y a la implementación de las políticas públicas, identifica como fundamento de las acciones, publicas o privadas, individuales o colectivas, el mismo principio maximizador. La cuestión central pasa hacer la modalidad de contrato que se establece entre el principal (los electores/o agencia gubernamental que actué en su nombre) y el agente (el ejecutor del gobierno o del mercado) y los costos para hacer que sean cumplidas sus cláusulas. En el campo de las actividades públicas tiene consideración especial las dificultades que los interesados últimos, o sea los electores, tienen para ejercer el papel de principal, sea directamente o a través de una cadena de relaciones del tipo principal agente. Esta cadena involucra a políticos burócratas y hasta proveedores privados de servicios, ya que el interés de los ciudadanos no necesariamente coincidente con los intereses de cualquiera de los agentes mencionados.

La identificación de la lógica del interés público con la lógica contractual privada tiene como consecuencia la **transformación del Estado** en un conjunto de agencias que se relacionan a través de contratos con otras agencias, públicas o privadas, como las burocracias públicas presentan diferencias importantes respecto a las empresas privadas, el esfuerzo de la reforma consiste en minimizar tales diferencias. Por tanto deben ser reducidas o eliminadas las actividades monopólicas, introduciendo la competencia en mercados o cuasimercados a todos los niveles posibles. Otras medidas serían la definición de responsabilidades y la discriminación de productos por medio de los cuales pueden ser evaluados los desempeños y atribuidos incentivos y remuneraciones.

2.1.3.3 El institucionalismo y el neo institucionalismo

La falta de coincidencia entre una conducta meramente maximizadora de la riqueza y la existencia de iniciativas y resultados cooperadores ha constituido un problema clave en la reflexión sobre los comportamientos individuales y públicos.

El **neo institucionalismo**, en búsqueda de entender la cooperación voluntaria, afirma la importancia de las instituciones para el funcionamiento de la economía y del Estado dado que las imperfecciones del mercado requieren del establecimiento de reglas que organicen la acción colectiva.

Según North (1991), las instituciones son definidas como reglas formales o informales, idealizadas por los hombres para crear orden o reducir la incertidumbre en los intercambios. Así, instituciones y organizaciones respectivamente, las reglas del juego y la división de tareas entre los agentes que participan afecta el desempeño de la economía en la medida en que, el dar forma y estructurar las interacciones humanas, reduzcan las incertidumbres e induzcan a la cooperación, disminuyendo los costos de las transacciones.

El aporte de North en el campo del neo institucionalismo fue importante porque crítico los supuestos comportamentales tradicionales que impiden el avance de la economía en su explicación de cambio institucional. Asimismo, afirma que “ los individuos hacen sus

elecciones basados en modelos derivados subjetivamente que divergen entre los individuos en tanto que la información que reciben los actores es tan completa que en la mayoría de los casos estos modelos subjetivos no muestran ninguna tendencia a converger” North, (1995).

Pese a la globalización de la economía y a la integración de los mercados no se pudo dejar de confrontar los diferentes resultados alcanzados en cada sociedad, dentro de un mismo marco productivo y comercial. La constatación empírica de los diferentes desempeños económicos ha sido una cuestión central en los estudios comparados, llevando a que distintos actores explicaron tales resultados a partir de las diferencias de factores culturales e institucionales prevalecientes en cada sociedad.

Uno de los trabajos que más impacto ha causado en la discusión sobre las relaciones entre el desarrollo social e institucional y sus impactos económicos es el de Putnam (1993), al identificar la solución para los dilemas de la acción colectiva entre el oportunismo contraproducente y la cooperaciones voluntarias como dependientes del inventario de capital social existente. Las reglas y los sistemas de participación cívica estimulan la confianza social operando como un capital de cada sociedad.

En otra perspectiva Fukuyama (1995) afirma que la vida económica no puede ser entendida a parte de la costumbre moral y los hábitos de la sociedad en que ocurre. Las instituciones y la comunidad moral (confianza) generan diferencias en la estructura de la industria y reducen los costos de las transacciones. También Huntington (1997) concluye que la cultura e identidad cultural están dando forma a los patrones de cohesión, desintegración y conflicto en el mundo pos guerra fría y esto tiene su impacto en los actores que conforman la sociedad.

Prats (1998) manifiesta que el cambio del énfasis de la teoría del desarrollo desde el nivel organizacional hacia el institucional, conlleva a que la reforma del Estado sea visto por el ángulo de la gobernabilidad, enfatizando las reformas institucionales que fortalezcan la democracia y el mercado. Dos importantes contribuciones con relación a las reformas institucionales son consecuencia de este resultado: la consideración de los intereses involucrados en los procesos de reforma y los estudios sobre la corrupción.

El análisis del cambio institucional desde la perspectiva de la gobernabilidad paso a considerar los factores que afectan la oferta y la demanda de este proceso, condicionando su intensidad, ritmo, dimensiones y resultados. A esto se llamo la economía política de las reformas, para identificar los intereses sociales en juego, los incentivos existentes para generar una acción colectiva oportunista (free rides) o coordinada, los grupos de interés latentes, la formación de coaliciones y los esquemas compensatorios para los perdedores y ganadores de las reformas (compensación directa, indirecta, cruzada por exclusión o por compensación política) en la perspectiva de Burki y Perry, (1998).

Sin embargo el **neo institucionalismo** no alcanza a solucionar dos problemas involucrados en la reforma: el hecho de que los valores compartidos no suelen ser creados administrativamente, y la existencia de situaciones, con un nivel tan elevado de desigualdad en el reparto de recursos que reducen las posibilidades de formación de consensos más amplios.

2.1.3.4. El neo-institucionalismo en perspectiva de la ciencia política y administración

Las instituciones han sido objeto de análisis tradicional de la ciencia política y de la administración de hecho, sin embargo, después de la segunda guerra mundial fueron ganando cada vez mayor aceptación nuevos enfoques empíricos, como el behaviorismo y la teoría de la elección racional. El primero analiza el sistema político a partir del comportamiento de los individuos, tomando en consideración sus características psico – sociales, mientras que la segunda basa su estudio de la conducta partir del cálculo racional de la utilidad personal.

Estas corrientes supusieron una verdadera revolución metodológica en el seno de la Ciencia Política y de la Administración a mediados de los años cincuenta del siglo XX. Si los institucionalistas se centraban en las instituciones, pensando que éstas generaban por sí solas estructuras, los “behavioristas” creen que es el sistema político el que se incrusta en la sociedad, mostrando más interés por las actividades de los grupos de presión que por las formas de articulación legal. Por otra parte, los teóricos de la elección racional consideran que las instituciones no moldean las preferencias de los particulares, sino que marcan el punto de partida en donde interactúa todo el sistema de preferencias.

Posteriormente, como reacción, a su vez, a estas corrientes individualistas y atomizadoras en las ciencias sociales, en torno a los años ochenta se fue rehabilitando el antiguo **enfoque institucionalista**, aunque ahora enriquecido con una renovación metodológica que se ha plasmado en el denominado neo -institucionalismo.

En la crítica a las posibles carencias de las teorías vigentes en la ciencia política y de la Administración hasta los años ochenta, se dibujan los perfiles del nuevo institucionalismo. Así March y Olsen entienden que los análisis de la elección racional y el behaviorismo habían llevado a considerar a las instituciones sociales como meros escenarios del comportamiento de los actores sociales económicos, olvidándose de la sustantividad propia de tales instituciones psico – sociales, mientras que la segunda basa su estudio de la conducta partir del cálculo racional de la utilidad personal.

Posteriormente, como reacción, a su vez, a estas corrientes individualistas y atomizadoras en las ciencias sociales, en torno a los años ochenta se fue rehabilitando el antiguo enfoque institucionalista, aunque ahora enriquecido con una renovación metodológica que se ha plasmado en el denominado neo - institucionalismo.

Los elementos reseñables de dichas teorías hacían referencia, en primer lugar, a la contextualidad, entendida la política como una parte integrante de la sociedad, pero sin que se percibiese en ella una diferenciación respecto del resto de la sociedad ni tampoco una influencia a la inversa. En segundo lugar, estas teorías eran consideradas como reduccionistas, al entender los fenómenos políticos como consecuencias agregadas de fenómenos individuales, marginando el estudio de las estructuras organizativas y sus reglas de juego. En tercer lugar, estas teorías eran excesivamente utilitaristas, concibiendo la acción excesivamente encaminada al calculado interés propio, olvidándose de que los actores político- administrativos también pueden tener otros móviles, incluidos los deberes y las obligaciones. En cuarto lugar, estas teorías eran excesivamente funcionalistas al considerar que en la historia se producen mecanismos eficientes que permiten alcanzar los equilibrios de un modo natural.

Sin embargo, olvidaban la posibilidad de existencia de adaptaciones deficientes que pudieran devenir en verdaderas patologías y dependencias históricas. Finalmente, los neo -

institucionalistas consideran a estas teorías como instrumentalistas, al centrarse éstas, principalmente, en la toma de decisiones y en la distribución de recursos, marginando otros elementos de la vida institucional, como son los aspectos simbólicos y rituales.

Sin embargo, esta corriente está formada por muchas aproximaciones diferentes según los presupuestos teóricos en los que se basa o en el campo de las ciencias sociales en que apliquen sus presupuestos teóricos. Tampoco existe un concepto claro de lo que se entiende por institución, concepto angular en su análisis, subrayando algunos autores los aspectos formales de las instituciones, mientras otros los aspectos más informales. Keman considera que existen ciertas diferencias conceptuales dentro del neo - institucionalismo, como son la dificultad de hallar la causa de las instituciones, si éstas han de estudiarse a través de la conducta de los grupos o a través de la conducta de los individuos, o si generan oportunidades o limitaciones a la actividad humana.

2.1.3.5 El enfoque de las Relaciones Intergubernamentales

Las diversas publicaciones y trabajos que se han ido realizando acerca de las relaciones entre administraciones públicas revisten un enfoque bastante jurídico, al ser muchos de sus autores, especialistas en Derecho Administrativo. Algunos estudios intentan solventar las necesidades de colaboración interadministrativa en ciertos sectores clave, dando una idea de la urgencia e importancia de la cuestión. El concepto de **relaciones intergubernamentales** nació en los años treinta, durante la puesta en marcha del “New Deal” por parte de la Administración de los EEUU, bajo la presidencia de Franklin Delano Roosevelt. Ésta se articuló a un giro en la política estadounidense, próxima al intervencionismo del Estado, con un interés por la provisión y distribución de los servicios públicos, dirigidos éstos a determinados grupos específicos o bien a la generalidad de los usuarios. Posteriormente, todas estas iniciativas superaron ampliamente el marco del gobierno central, implicándose en ellas los niveles federal y local.

El término, empleado hoy, tanto desde el punto de vista académico como administrativo, fue popularizado por Clyde F. Snider, tomando la definición de William Anderson, que consideraba que las relaciones intergubernamentales son;

“un importante cuerpo de actividades o interacciones que se dan entre unidades de gobierno de todo tipo y nivel dentro del sistema federal de los Estados Unidos”. Tomando y adaptando a la realidad latinoamericana la definición de la International Encyclopedia of Government and Politics “las relaciones intergubernamentales incluyen todas las interacciones ejecutivas, legislativas, judiciales, administrativas y políticas entre todos los electos y empleados públicos designados que trabajan en organizaciones de ámbito nacional, autonómico y local” .

A causa de la expansión del papel de los gobiernos, las relaciones intergubernamentales afectan a casi todos los aspectos de la vida cotidiana del país. El concepto anterior se fue consolidando durante los años cincuenta y sesenta, sin ser ajeno a los influjos de las escuelas funcionalista, sistémica y “behaviorista”, sobre las ciencias sociales.

En la actualidad, coexisten dos líneas en el campo de estudio de las relaciones intergubernamentales, una de ellas se centraría en las relaciones entre los actores sociales dentro del mercado, poseyendo éste la capacidad de producir decisiones racionales y adjudicar bienes y servicios a los demandantes de éstos; y otra, que se centra en las relaciones entre el nivel local y otros niveles superiores de gobierno, siguiendo una concepción más intervencionista del Estado y prestacionista. La cobertura de las necesidades sociales requeriría, en este segundo postulado, la existencia de autoridades locales más poderosas y mejor capacitadas (tanto en términos de competencias como desde el punto de vista financiero).

Chandler y Plano entienden que el viejo sistema del federalismo dual, basado en la dialéctica entre niveles territoriales y en la defensa de las competencias respectivas, por parte de cada escalón territorial, como si de compartimentos estancos se tratase, ha dado paso a otra formulación. En la actualidad, la complejidad de las políticas exige una participación de los distintos niveles de gobierno en éstas, se requiere, por tanto, articular formas de consenso, en este sentido, las relaciones habrían de hacer hincapié en dos terrenos. Por una parte, las relaciones intergubernamentales se corresponden con los flujos financieros existentes entre administraciones públicas y, por otra, se corresponden con las relaciones no financieras entre

órganos administrativos, que englobarían otro tipo de flujos. El resultado es un gran conjunto de líneas de relaciones en sentido horizontal y vertical, denominado como red de relaciones intergubernamentales.

La incidencia de las relaciones intergubernamentales en la calidad de los servicios públicos es evidente, y de este hecho se hace eco la **OCDE, cualquier política pública que se realice supone un planteamiento de los diversos actores institucionales participantes en ella.** En todo caso, las relaciones entre los diversos niveles administrativos y de gobierno se basan más en **consideraciones políticas** que en los formalismos legales.

Así, algunas configuraciones político-administrativas de carácter formalmente estatal, presentan prácticas centralistas o viceversa. La capacidad coordinadora, por parte de los niveles superiores de administración puede revestir distintas formas. Así, existen métodos más suaves como la exigencia de informes de implementación y de calidad o más duros, como la penalización por el incumplimiento de unos objetivos mínimos. En las distintas fases de elaboración y ejecución de las políticas públicas existen fenómenos de interacción y discusión entre poderes.

Ahora el mayor peligro, en opinión de OCDE, es la falta de transparencia de tales procesos, hurtándose, por parte de los grupos de profesionales integrados en las administraciones, el control democrático, a los ciudadanos. En este sentido, el desarrollo local no parece ajeno a tal fenómeno, al tratarse de una política pública integrada por otras políticas sectoriales, en las que diversos niveles administrativos pueden poseer competencias.

2.1.3.6 Las características de las Relaciones Intergubernamentales

En opinión de Wright, una red de relaciones intergubernamentales es *“un número diverso de actores que están conectados a través de un tipo específico de interacción, dentro de un cierto contexto”*.

Cada una de estas redes se rigen por patrones diversos, tales como: el intercambio de recursos, el dominio organizativo, los conflictos parciales, las fórmulas de autoridad, las

dependencias de poder, etc. El crecimiento de la complejidad de la red supone la aparición de necesidades nuevas como la necesidad de cálculo (calibrando los costes y beneficios de la propia red), de fungibilidad (la posibilidad de cambiar los recursos dirigidos de una propuesta hacia otra, atendiendo criterios de oportunidad) y la sobrecarga (aparejada a la ineficiencia producida por un exceso de reglamentaciones).

En opinión del citado autor, las relaciones intergubernamentales se caracterizan por los siguientes rasgos: **un gran número y variedad de las unidades** gubernamentales; el número y la variedad de funcionarios públicos que intervienen; la intensidad y la regularidad de los contactos entre funcionarios; la importancia de las acciones y las actitudes de los funcionarios; y la preocupación por cuestiones de política financiera. Dentro de las relaciones intergubernamentales se emplean algunas técnicas orientadas a la gestión, intentando alcanzar los acuerdos y compromisos necesarios para el funcionamiento de toda la red, entre ellos podemos citar:

a) Las subvenciones.

Desde la óptica de las relaciones intergubernamentales, tienen dos implicaciones, una desde el punto de vista del emisor y otra desde el punto de vista del receptor, desde el punto de vista del que las concede, permite identificar las necesidades que fundamentan la concesión, aportando información respecto de los perceptores y obligan al cumplimiento de los compromisos suscritos a través de tal transferencia económica. Unas subvenciones fuertemente condicionadas y con poco margen de discrecionalidad para el receptor, tanto en los objetivos de cumplimiento como en los procedimientos de funcionamiento, es un medio para introducir, en cierto modo, el principio jerárquico.

El receptor consigue consolidar un flujo de relaciones con el emisor el problema para éste consiste en la necesidad de cumplir unos objetivos cada vez más exigentes, él tener que incrementar sus contactos políticos y ganar más apoyo de determinados grupos de presión externos. Esta dinámica, como se pondrá de manifiesto al interpretar los resultados del trabajo de campo, es de gran importancia en la materia del desarrollo local, al ser la financiación externa un porcentaje muy elevado de su capacidad financiera global.

b) La regulación

Las normas permiten establecer los parámetros de la coordinación entre Administraciones y, al mismo tiempo, marcan los requisitos para introducirse en el programa de subvenciones, cuanto más exigentes y profusas sean las exigencias legales, más habrá, los receptores de medir su interés en participar, en términos de coste-beneficio.

b) Los programas de dirección

Todo buen programa de dirección supone que los rectores de éste tomen decisiones encaminadas a la implementación, según las necesidades de su ámbito de aplicación, que puede englobar, a su vez, los ámbitos de otras administraciones implicadas en el programa. A través del programa suelen transmitirse líneas guía de actuación, estándares del programa, presupuestos aparejados y necesidad de respuestas aceptables.

La capacidad

Se trata más de una virtud que de una técnica propiamente dicha. Es la destreza en la consecución de la información adecuada y la posibilidad de evaluar, sobre la marcha, las acciones presentes para su aplicación en el futuro. Se trataría de una especie de proceso de retroalimentación, siendo preciso que las relaciones intergubernamentales tengan un carácter flexible.

e) La gestión política

La gestión política de programas hace referencia a la identificación de necesidades, al análisis de opciones, a la selección de programas y a la aprobación de recursos y todo esto, sobre un sector de actuación pública. En el ámbito local, el desarrollo local, por su enfoque integral, presenta relación con un gran número de programas.

f) Los pactos

Cada una de las partes involucradas en las relaciones intergubernamentales cuenta con ventajas a su favor. Las instancias territoriales superiores disponen del poder de la capacidad

normativa, unos mayores fondos y un mayor conjunto de profesionales a su servicio. Las administraciones locales cuentan con ventajas más limitadas, pero pueden presionar desde su unión, desde la inhibición o desde el celo excesivo. El ciudadano, en cambio, percibe la administración como una, y sólo desea que sus demandas sean satisfechas.

La necesidad de pactos entre niveles territoriales de gobierno, puede venir motivada por las condiciones estructurales del proceso de elaboración y ejecución, por acontecimientos puntuales o por cuestiones organizativas. Así, el pacto local, plasmado en la Ley de municipalidades y descentralización responde a una necesidad estructural arrastrada por los entes locales, fruto de un proceso de negociación que se remonta atrás en el tiempo con participación de representantes del Estado y de la Asociación de Municipios (AMONH)

g) La resolución de problemas específicos

Esta es la técnica más importante en el campo del desarrollo local, en donde los puntos en común son mayores que los puntos en conflicto. La consecuencia suele ser la actuación conjunta, la apertura de los intercambios de información y la búsqueda de soluciones satisfactorias que beneficien a todas las partes. Suelen dar lugar a documentos en forma de convenios.

Ésta es la fórmula de colaboración interadministrativa más extendida en el ámbito local. Parece de gran interés para realizar adaptaciones específicas de programas de ámbito nacional o regional al ámbito local o para la puesta en marcha de fases previas a la aplicación definitiva de una política determinada. En la resolución de los problemas específicos juega un papel importante la urgencia del problema y el nivel de especialización técnica requerida para su resolución (teniendo mayor o menos presencia en el proceso los técnicos o los políticos).

2.1.4. Principios y modelos de reforma estatal

El consenso formado alrededor de la necesidad de reformar el Estado cobro expresión en la pauta de objetivos definidos para la reforma. Sin embargo, podemos identificar por lo menos

dos paradigmas, es decir, conjuntos articulados de principios y orientaciones que marcan la dirección general de la reforma y fortalecen los instrumentos necesarios para su implementación. Estos paradigmas son el **nuevo gerencialismo y la perspectiva democratizante**. Mientras que el nuevo gerencialismo conforma un paradigma hegemónico, la perspectiva democratizante es menos formalizada conceptualmente, no obstante, representa y refleja innumerables experiencias locales de innovación gerencial y de democratización del Estado.

El nuevo gerencialismo

El nuevo gerencialismo (New Public Management, NPM) se basa en un conjunto de discusiones sobre la transición desde un paradigma burocrático de la administración pública hacia un nuevo paradigma gerencial que considere las transformaciones en el medio e incorpore instrumentos gerenciales probados con éxito en el mercado.

La necesidad del cambio es identificada por Crozier (1997) como consecuencia de la incapacidad del paradigma burocrático de gestión para dominar la complejidad creciente de las actividades colectivas. Para enfrentarse a la complejidad actual es necesario que el gerente tenga libertad para tomar decisiones rápidas, lo que requiere más conocimiento e informaciones, más discreción, autonomía, flexibilidad, responsabilización y compromiso con relación a los resultados.

El paradigma burocrático con su apego a las reglas y procedimientos, su alejamiento de las necesidades de los clientes, y sus escasas responsabilidades con relación a los resultados, y sus mecanismos de decisión y acción basados en el secreto la obediencia, la especialización el monopolio, aparece como altamente inadecuado para enfrentar las necesidades de la gestión actual.

La burocracia pasa, entonces a ser vista no solo como un impedimento a la gestión eficiente, sino también como un actor entregado a sus intereses corporativos en detrimento de los intereses colectivos. La burocracia es identificada como una herencia autoritaria de los monarcas despóticos en la creación de los Estados nacionales Crozier, (1977) y una barrera

a una democracia plural, por sus sesgo centralizador y su presuposición de ser el garante de la racionalidad absoluta en la perspectiva de Bresser Pereira, (1997).

Sin embargo, existe una vinculación intrínseca entre administración burocrática y democracia que no puede ser negada: la administración burocrática es la otra cara de la ciudadanía. Solamente una burocracia por merito propio tiene autonomía para garantizar la igualdad de los ciudadanos en el acceso a los bienes públicos y su sometimiento a las mismas normas legales. La cuestión política que permanece es como asegurar la dimensión republicana en la acción de la burocracia, o sea, el uso de los recursos públicos para promover el interés colectivo. En este contexto la cuestión administrativa sobre la adecuación de la estructura y de los procedimientos de la burocracia sigue pendiente.

Desde la perspectiva del nuevo gerencialismo, las etapas mas importantes para pasar de un modelo de administración publica burocrática a un estilo gerencial son: la separación de las funciones políticas y administrativas (el diseño de las políticas de ejecución); la distinción entre las actividades exclusivas del Estado (formulación de las políticas, recaudación, regulación) de las actividades que pueden (deben) ser ejercidas por otros actores; el desplazamiento del énfasis y de los controles desde los procedimientos hacia los productos; la atribución clara de responsabilidades y la definición de las formas de rendición de cuentas (accountability). Este modelo debe garantizar la capacidad de elección por parte del consumidor.

Para armstrong (1998), el paradigma del nuevo gerencialismo (new Public Management) se conforma de ocho elementos:

- a.- Reducción de costos con búsqueda de mayor transparencia en la asignación de recursos
- b.- Desagregación de las organizaciones burocráticas tradicionales en agencias separadas (agencias ejecutoras o empresas gubernamentales), generalmente relacionadas por contratos o cual contratos;
- c.- Separación entre el comprador y proveedor
- d.- Introducción de mecanismos de mercados o cuasi-mercado
- e.- Descentralización de la autoridad gerencial

- f.- Introducción de la gestión de desempeño
- g.- Nuevos sistemas de recursos humanos, cambiando desde el empleo público permanente y patrones salariales nacionales para contratos por plazos, con pagos relacionados a desempeño y con determinación local de las condiciones de trabajo y de pago.
- h.-Aumento de énfasis en la calidad, enfocada en la satisfacción del consumidor.

Es evidente que, el consenso con relación a estos objetivos no quiere decir que todos ellos tuvieron el mismo peso en la orientación de las experiencias concretas de reforma. Por supuesto, muchas experiencias estuvieron orientadas principalmente para la reducción del gasto y tamaño del Estado, sin aumentar, por ejemplo, la transparencia y la calidad de los servicios.

En esta misma perspectiva Ferlie y Otros (1996) identifica diferentes modelos de reforma, de acuerdo a las ideas e instrumentos que orientaron este proceso, tales como; el modelo efficientista, el modelo del hacinamiento y descentralización; el modelo de la búsqueda de excelencia, el modelo de orientación hacia el servicio público.

El trabajo que mas impacto causó, en esta línea fue el de Osborne y Gaebler (1995) proponiendo la superación del gobierno burocrático no por la empresa, sino por el gobierno emprendedor. Por tanto, propone que el gobierno ejerza un papel catalítico, orientando sus acciones hacia el desempeño, hacia el cliente y hacia el mercado manifiesta (Burki y Perry, 1998).

Muchas son las interrogantes que se plantean sobre las propuestas enumeradas, fundadas en la premisa de que la reforma del Estado debe adoptar el mismo modelo de gerencia exitoso del sector privado. En el caso hondureño esto provocaría una “hecatome gerencial” dada las lógicas como se manejan la mayoría de las empresas privadas hondureña.

La crítica de Mintzberg (1996) es que la relación entre gobierno y ciudadano es tan distinta de la relación empresa y cliente que la reacción de la primera a la segunda involucraría quitar legitimidad a la autoridad pública y desconocer los derechos ciudadanos que trasciende al consumo. Painter (1998) considera que el movimiento del New Public Management no es

políticamente neutro, centrado solamente el aumento de la eficiencia, efectividad y responsabilidad de los conductores del gobierno, por medio de la introducción de práctica de los negocios privados. Para el este movimiento refleja una filosofía de gobierno, no solamente una filosofía gerencial.

La contribución “democratizante”

Finalmente, hace falta considerar la contribución de diferentes actores que aun reconociendo la crisis del Estado actual, ponen énfasis en la transformación política y tecnológica del entorno e intentan pensar la transformación a partir de la necesidad de democratizar el Estado, esta orientación teórica para la reforma del Estado se encuentra menos sistematizada y divulgada, pero reúne diferentes contribuciones volcadas a la búsqueda de la transformación de la gestión pública a partir de la necesidad de democratizar el propio Estado y adecuar la función gerencial a una realidad cada vez mas compleja y cambiante.

Crozier (1997) manifiesta que el escenario de incertidumbres resultante de las innovaciones tecnológicas y de las modificaciones socioculturales recientes impone la valoración del conocimiento y el aprendizaje como herramienta estratégicas para la transformación de la gerencia pública en algo flexible y adaptativo.

En este sentido la complejidad impone nuevos métodos y mejores conocimientos, generando la demanda por una nueva perspectiva de gerencia que sea, Según Nogueira (1998), estratégica, cooperativa, democrática, participativa solidaria.

En otra perspectiva Castell (1998) expone la necesidad de pensar la estructura del Estado como una red, con un funcionamiento flexible y una geometría política variable, capaz de procesar informaciones y asegurar el proceso de decisiones compartidas. Para la construcción del estado red, seria a su entender necesaria la combinación de ocho principios de funcionamiento administrativo:

a.- Subsidiaridad: indicando la necesidad de descentralización de la gestión de tal forma que los niveles superiores solo asuman la administración de aquellas actividades que el nivel inferior no sea capaz de desempeñar.

b.- Flexibilidad: la administración debe asumir una estructura reticular y una geometría variable en su actuación.

c.- Coordinación: formas de jerarquía que mantienen las reglas d subordinación democráticamente establecidas.

d.- Participación ciudadana: apertura de la administración, especialmente a los "sin voz".

e.- Transparencia administrativa: establecimiento de controles externos, anclados en la sociedad.

f.- Modernización tecnológica: una administración nueva ágil, flexible, descentralizada, participativa, solo puede operar en un cierto nivel de complejidad, con un nuevo sistema tecnológico.

g.- Transformación de los agentes de la administración: para que sean más competentes y mejor pagados.

h.- Retroalimentación en la gestión: introducción de mecanismos de evaluación que permitan el aprendizaje y la corrección de errores.

En síntesis la propuesta de democratización del Estado, el cambio en la función gerencial esta anclado a una perspectiva de transformación tanto del Estado como de la sociedad afirma, kliksberg. (1994).

Pese a la diversidad presentada a las contribuciones que estamos aquí reuniendo bajo esta corriente democratizante de Estado, tal vez su identidad debe ser encontrada en la afirmación, por todos ellos, de la necesidad de cambiar la relación Estado/sociedad, de manera que se rompan los monopolios de poder por medio de la participación ciudadana, plural, igualitaria y deliberativa. Cunill (1977).

La perspectiva anterior debe involucrar la orientación del sector público no solamente para la eficiencia y efectividad, pero primordialmente, para el combate a la exclusión social manifiesta Fleury, (1998) y el desarrollo de medidas efectivas de inclusión (Mackintosh, 1998; Yeatman. 1998, Chambers. 1998) . En este sentido la transformación del Estado debe ser vista desde la perspectiva de la promoción de la ciudadanía. Esta perspectiva contempla

la construcción de una agenda que promueva los grupos mas alejados del poder, reduzca las discriminaciones y las desigualdades, empoderando a los ciudadanos y creando los canales para su efectiva participación en la gestión publica.

Aunque la discusión central sea la cuestión del poder, esta perspectiva no deja de pensar en la reforma administrativa del Estado, en la medida que los instrumentos actuales de representación y gestión deben dar lugar a otros que permitan la democratización del poder.

Para Genro (1997), el elemento central del poder público es el presupuesto, de forma que su construcción democrática y participativa instaure una esfera pública (estatal y no estatal) que regenere la legitimidad de la representación política y transforme los intereses subalternos en dominantes. Sin embargo es necesario desarrollar toda una nueva tecnología gerencial para viabilizar este cambio, o sea la **despatrimonialización** del poder publico y la subordinación de las políticas estatales a criterios objetivos de **justicia distributiva**

Fedozzi (1997) manifiesta al respecto que esta nueva dinámica operacional debe orientarse por criterios impersonales, objetivos y universales en la asignación de los recursos, e incluir:

- a. Reglas universales de participación y criterios objetivos e impersonales en la selección de prioridades
- b. Un proceso decisorio que involucre la negociación entre partes
- c. La superación del despotismo burocrático por un poder compartido.
- d. Visibilidad de las acciones, mecanismos de exposición y rendición de cuentas.
- e. Control publico sobre los gobernantes.

Sin embargo en la perspectiva de (Nogueira. 1998) la radical democratización del Estado no puede ocurrir sin que se busquen formas de refinanciarlo y sin la precalificación y revalorización de su personal.

2.1.5. El municipio, péndulo entre el Estado y Sociedad

El marco en el que se ubica la discusión sobre el régimen municipal en la segunda mitad del siglo XIX en Honduras tiene como escenario el proceso de construcción de un Estado de alcance nacional y la acelerada transformación de la sociedad, contribución en parte, del aporte inmigratorio. Esta situación de profundo cambio, suscitó un debate en torno a diversos proyectos de país en el que se planteó cuál debía ser la organización deseable o posible de ese Estado y de esa sociedad, según el ordenamiento y la distribución del poder que resultara entre Estado y sociedad civil, sería el lugar otorgado al municipio y la concepción asumida en torno al problema de la centralización o descentralización del poder estatal.

Los principales argumentos que intelectuales y políticos hondureños han expresado en este debate remiten, por un lado, a los dos grandes modelos teóricos elaborados por la filosofía política desde la antigüedad clásica hasta la modernidad, y por otro, a los mismos itinerarios ideológicos que desde la revolución francesa se actualizaron en el mundo occidental. A riesgo de estilizar demasiado el debate y, en consecuencia, de simplificar los matices y diferencias, presentamos a continuación los dos modelos teóricos señalados y el modo en que dichos modelos se articularon a una determinada concepción de municipio.

En el sentido anterior, a la hora de definir el rol de la institución local y la alternativa de centralizar o descentralizar el poder en el seno de la relación entre Estado y sociedad, el modelo **clásico aristotélico** y el modelo **contractualista** o **ius-naturalista** emergen como paradigmas recurrentes y como reingenierías políticas capaces de avalar diferentes opciones y propuestas frente al problema.

El modelo clásico parte de una concepción histórico-sociológica del Estado, cuyo origen se ubica en la polis o ciudad, a partir de la cual en una suerte de evolución natural va pasando por diferentes etapas de las más primitivas a las más evolucionadas hasta llegar a la sociedad “más perfecta” que es el Estado.

La familia es presentada como la primera forma de sociedad natural, como la célula básica del Estado, y los individuos aparecen desde el origen integrados en sociedad a través de lazos orgánicos. Esta concepción plantea como fundamento del poder político el derecho natural. El Estado sería la desembocadura natural y en consecuencia necesaria de la asociación de familias, municipios, aldeas y ciudades. De manera que el principio de legitimación de la sociedad política es el estado de necesidad o la misma naturaleza social del hombre.

El modelo ius-naturalista cuyo primer exponente es Hobbes en el siglo XVII- intenta romper con el modelo clásico vigente durante toda la edad media, dando lugar a una nueva teoría del Estado en la que se inscriben diferentes pensadores de las más variadas ideologías. Así Hobbes inicia la reformulación de dicho modelo desde una perspectiva netamente conservadora, posteriormente Locke lo retoma representando a uno de los principales exponentes del liberalismo político y más tarde Rousseau desde una óptica que algunos autores denominan “democrática o revolucionaria”.

El principio de unificación de pensadores tan diversos radica en la utilización de un método racional y demostrativo, y en la construcción de un modelo lógico en donde el origen del Estado ya no es la familia ni la polis, sino un **pacto concertado entre individuos libres e iguales.**

Esta concepción racionalista del origen del Estado plantea que éste se funda en la concertación de un **contrato**, oponiéndose a un estado de naturaleza donde sólo se encuentran los individuos aislados con ciertos derechos innatos. Lo único natural son estos derechos individuales que, a través del contrato, el Estado se compromete a garantizar y proteger. No existe ningún derecho natural que fundamente el origen del Estado, sino que éste será un producto artificial, lógico y racional donde su principio de legitimidad radica en el consenso. Esta es una concepción esencialmente legalista que acompaña históricamente el nacimiento del Estado moderno.

El Estado de derecho establece la supremacía de la ley por encima del derecho consuetudinario sustentado por el poder tradicional. ¿Cuál es el vínculo entre estos dos modelos teóricos formulados en un pasado muy lejano y presente en procesos históricos muy

diversos y la problemática municipal? La respuesta la dan los propios discursos de los actores que discutieron explícitamente la cuestión municipal y la opción de centralizar o descentralizar el poder en los siglos xix y xx. En dicho debate aparecen recurrentemente dos líneas de argumentación muy generales, que si bien admiten matices en su seno, recorren siempre el mismo itinerario teórico.

La primera de ellas es aquélla que defiende la necesidad de descentralizar determinadas instancias de poder, basándose en que el origen del Estado se halla en la familia o en la pequeña aldea o municipio. **La descentralización aparece avalada por el derecho natural y, en consecuencia, como un hecho necesario. Si el municipio es el origen del Estado y cumple funciones que están inscriptas en la naturaleza misma de las cosas en general asimiladas a cuestiones domésticas, la descentralización va a ser pensada en términos funcionales, otorgándole así al espacio local un lugar específico en la relación entre Estado y sociedad.** La comuna o aldea oscila, en esta concepción, entre ser considerada un organismo de carácter privado que reproduce casi las mismas funciones de una "gran familia", y un órgano de carácter público en tanto lleva inscripto en su seno el origen del Estado.

De allí se deriva una forma particular de pensar la representación si quien fundamenta el poder es el derecho natural, lo que se legitima al mismo tiempo es un determinado orden de relaciones sociales basadas en la desigualdad y la jerarquía. El municipio y el propio Estado reproducen las relaciones desiguales que supone la familia a través de la relación padre e hijo (o como en el caso aristotélico amo y esclavo) e instauran un concepto de la autoridad de carácter necesario y natural. Desde esta perspectiva, **la descentralización** adquiere un sentido más bien tradicional y un contenido que está muy lejos de ser identificado con posturas tendientes a la democratización del sistema político o al reforzamiento de la sociedad civil.

En el segundo modelo explicitado, se sientan las bases de una concepción estatal que implica una racionalización de la sociedad entre los individuos y el Estado no hay lugar para entes intermedios, ya que el modelo racional sacrifica en nombre de la unidad las diferentes instituciones producidas por la "irracionalidad" de la historia. Indudablemente, el modelo ius-naturalista está vinculado al proceso de concentración del poder que señala el

desarrollo del Estado moderno. Desde esta perspectiva, "una vez constituido el Estado cualquier otra forma de asociación, como la Iglesia, corporaciones, partidos, familia o sociedades parciales, cesan de tener algún valor como ordenamiento jurídico autónomo".

El Estado es único y unitario o no es Estado, la centralización aparece avalada por un modelo artificial, racional, que plantea la indivisibilidad del poder, o lo que es lo mismo, una soberanía indivisible. Tal artificialidad, supone que la división de funciones y roles entre distintas instancias de poder es arbitraria y legalizada por el derecho positivo. No hay ningún orden natural que deba ser respetado, más que los derechos innatos del hombre.

Si bien este modelo nos sirve para pensar la conformación de Estados nacionales fuertemente centralizados, donde los regímenes municipales como ordenamientos jurídicos del espacio local ocupan un lugar subordinado en cuanto al rol que se les adjudica desde el Estado central, también es posible desde el mismo modelo invertir los efectos señalados. Si históricamente la centralización triunfó en los hechos, es posible pensar desde el modelo contractualista que su artificialidad puede dar lugar a un orden diferente.

El Estado, sin perder su unidad, puede "arbitrariamente" delegar funciones o instancias de decisión y de esta manera descentralizar parte del poder concentrado en su seno.

La escueta explicitación de estas líneas teóricas no implican la identificación lineal de los dos polos de la dicotomía centralización-descentralización con cada uno de los modelos. Por el contrario, existe una importante gama de matices entre ambos, algunas de las cuales serán desarrolladas en los próximos capítulos. El intento apunta a subrayar la necesidad de pensar nuestro problema de indagación en el marco de un modo particular de relación entre Estado y sociedad y, al mismo tiempo, de presentar las líneas argumentativas que aparecen más recurrente mente en el siglo pasado cuando se debate la cuestión local.

2.1.6 Los orígenes del municipalismo moderno

Hasta aquí hemos hecho referencia a las principales nociones que desde la filosofía política nos permiten encuadrar teóricamente la problemática municipal. En un itinerario que

podemos decir que va de lo general a lo particular, comenzamos describiendo los dos modelos teóricos más importantes el modelo clásico y el ius-naturalista - para pensar la relación entre Estado y sociedad y la ruptura filosófica que se produce con la modernidad. Luego rastreamos a qué conceptos aparece asociada la dicotomía **centralización-descentralización** en las distintas tradiciones discursivas del siglo xix-xx. Por un lado, las nociones de comunidad y organización remiten a la especificidad del debate europeo; por el otro, las nociones de soberanía y de federalismo, más vinculadas a la realidad americana del siglo pasado.

En cada uno de estos itinerarios teóricos, el concepto de institución local se articula de manera más o menos directa a los componentes de las tradiciones discursivas aquí trabajadas, siendo retomados algunos de ellos con mayor o menor intensidad en el debate. Sin embargo nos queda por señalar una cuestión fundamental, vinculada específicamente al modelo de institución local instaurado en nuestro país en la segunda mitad del siglo xx. Dicho modelo reproduce, con ciertos matices, el dogma del carácter "natural" del municipio, dominante en el ámbito cultural europeo desde la Ilustración hasta la actualidad.

El origen de este principio naturalista del municipio se remonta a los pensadores fisiócratas, quienes de alguna manera fundaron la doctrina del municipalismo moderno. Las nociones por ellos elaboradas pasaron a la revolución francesa a través de la Asamblea Constituyente de 1789 y tras las reformas napoleónicas encontraron su expresión definitiva en la corriente del liberalismo doctrinario de la restauración. A partir de ese momento quedó delineada la noción de "poder municipal" cuyo rasgo más saliente es la consideración del carácter "natural" del municipio.

Este carácter natural significa que el municipio es considerado una comunidad que, antes de cualquier regulación estatal, cuenta ya con su propia titularidad del poder. Parte de la idea asociativa bajo la cual el municipio es una asociación de vecinos que convienen en el manejo de asuntos comunes; asuntos considerados "privativos" de esta asociación vecinal y de carácter doméstico, cuasi familiar, privado. En este marco, la asociación municipal no puede tocar el mundo de los "intereses generales" propios del orden político y del Estado.

Esta concepción del municipio, hegemónica en Francia, se impone frente al antiguo régimen señorial, inaugurando lo que se conoce como **municipalismo moderno**.

No obstante, es evidente que dicho modelo planteado recoge viejas concepciones que hunden sus raíces en la filosofía política clásica y en tradiciones medievales, recuperadas luego por la doctrina social pactista del siglo XVIII. Según lo expuesto en el primer punto de este capítulo, la consideración del carácter naturalista y asociativo de una comunidad así como la asignación de los asuntos municipales a la esfera doméstica, nos remiten ineludiblemente a la pre-modernidad. ¿Por qué entonces se lo considera a éste un modelo municipal moderno? o en todo caso, ¿cómo se complementa esta concepción naturalista del municipio con la concepción estatal vigente en todo el proceso que se abre con la revolución? ¿Cómo explicar desde el punto de vista teórico la presencia de este concepto de "poder municipal" en el seno de un Estado construido sobre el esquema de la centralización y la racionalización de funciones?

En este punto, Benjamín Constant da una posible respuesta: el principio de la libertad comunal es entendido como un derivado y un complemento de la libertad personal. De manera que su traslación a la teoría general del Estado se justifica desde esta perspectiva: como parte de la exigencia reservada a los individuos de garantizar sus libertades privadas en el proceso de separación que se manifiesta teórica e históricamente entre Estado y sociedad en la época moderna.

El dogma del carácter natural del municipio se impuso definitivamente en Francia y emigró a otros países ejerciendo gran influencia en aquellos del área latina. En España fue quizás donde más se hizo notar la impronta de este modelo. Desde las Cortes de Cádiz que en 1812 incorporaron parte de este ideario, la confluencia de las tradiciones municipales hispánicas con los elementos del sistema municipal francés consolidado bajo el diseño de la organización territorial napoleónica- quedó cristalizada institucionalmente. La traducción de este ideario en la esfera jurídica -que a través de la vía francesa y/o española emigró a los países hispanoamericanos fue quizás una de las consecuencias más importantes.

El carácter de sociedad o de persona privada otorgado al municipio derivó en que su regulación pasó a depender del Derecho Civil y no del Derecho Público. En este contexto, en los próximos capítulos desarrollaremos la manera en que nuestros pensadores se apropiaron o no de este modelo y la medida en que resinificaron algunos de sus componentes.

2.1.7 Las claves de un viejo debate acerca del municipio

El debate suscitado en la segunda mitad del siglo xix en torno a la cuestión municipal, no representa un caso original y aislado. Otros países latinoamericanos en proceso de constitución, compartieron un mismo clima de ideas respecto a los roles y funciones que debían asumir los municipios en el seno de la relación entre Estado y sociedad. Clima de ideas que, por otro lado, hunde sus raíces en un debate mucho más amplio y antiguo, actualizado a fines del siglo xviii-xix en el contexto de las revoluciones modernas.

La independencia de las colonias norteamericanas, la revolución francesa y la posterior revolución hispanoamericana colocó a la ciudad y sus viejos privilegios en el centro de un debate en el que las nociones del antiguo régimen se cruzaron e interpenetraron con las nuevas claves del pensamiento moderno, Estado centralizado versus soberanía de las ciudades, igualdad jurídica de los ciudadanos versus los viejos privilegios estamentales de ciudad, derecho natural versus derecho positivo, división territorial del aparato administrativo, distribución de funciones entre el poder central y los poderes locales, son algunos de los temas más discutidos a comienzos del siglo pasado en el contexto revolucionario occidental. Lo que cada uno de estos temas ponía en cuestión era, en definitiva, la reformulación de las relaciones entre Estado y sociedad en el marco de la crisis del antiguo régimen y, en su interior, la dicotomía entre centralización y descentralización del poder.

Son muchos los argumentos y matices que presenta dicho debate, y muchas las especificidades que asume en cada caso particular. Sería imposible exponer aquí la discusión generada en cada país y los modelos de municipio cristalizados luego del siglo xix. Aunque ésta constituye una tarea indispensable, nuestro objetivo no es detenernos en el

estudio comparado de regímenes municipales. La intención de este capítulo es recuperar algunos de los ejes fundamentales del debate señalado y establecer itinerarios, filiaciones y antagonismos en el marco de los principales cuerpos de pensamiento vigentes en el siglo xix. El propósito, entonces, es encuadrar el debate estrictamente municipal y regional en el marco de un horizonte cultural compartido y comprender cuáles fueron las nociones comunes que articularon argumentos en favor o en contra de un determinado modelo de institución local.

2.1.8. La dicotomía centralización-descentralización en el S- XIX

Así como la modernidad se abre bajo el gran interrogante de cómo construir un orden político estable y un Estado moderno, el siglo xix se enfrenta a nuevos problemas vinculados al proceso de revolución industrial, a la creciente urbanización, a transformaciones en la composición de la sociedad y a profundos cambios en el estilo de vida.

La **sociedad** emerge como un problema y como el eje de debate desde diferentes vertientes ideológicas tales como el socialismo utópico, el marxismo, el positivismo, el pensamiento conservador o el liberalismo. Dos grandes cuestiones enfrentan los pensadores decimonónicos: por un lado, cómo resolver los antagonismos de una sociedad que se proclama cada vez más igualitaria, pero que no deja de tener un alto grado de conflictividad entre los diferentes grupos y segmentos que la conforman; por otro lado, cómo encontrar las vías que encaucen dichos conflictos en un marco en el que se pondere el orden y el control social.

En el contexto anterior, dos nociones presentes en muy diversas tradiciones de discurso, emergen como alternativas frente a estos problemas: la noción de comunidad y la idea de organización. Si bien es cierto que en América Latina -y especialmente en Honduras- el siglo xix-xx supone el privilegio de problemas más asociados a la construcción de un orden político estable y de Estados nacionales fuertes, también lo es que cuando se discute el problema de la centralización-descentralización y el lugar que se le debe otorgar a los espacios locales, ambas nociones aparecen explícita o implícitamente en el escenario del

debate. Sobre todo si se tiene en cuenta que ambas ideas la de reforzar la comunidad o la de privilegiar la organización se expresan generalmente interpretadas en diversas teorías.

La idea de comunidad remite al símbolo de la fraternidad, ya que supone vínculos más estrechos entre los hombres. El objetivo es crear una sociedad que acerque a los hombres entre sí, que refuerce sus lazos orgánicos y que privilegie el pequeño grupo por sobre las instituciones masivas. Esta formulación, sin embargo, adquiere sentidos divergentes según el cuerpo de pensamiento que la elabore. Para el pensamiento reaccionario pos-revolucionario, por ejemplo, el tema de la comunidad se vincula directamente a la cuestión municipal, ya que consideran a la sociedad como un orden surcado en todos los niveles por sistemas de autoridad autónomos desde el punto de vista funcional.

Así la familia, las corporaciones, las autoridades departamentales, los municipios y la Iglesia contienen en su interior un orden de funciones específicas, claramente definidas por el derecho natural. Desde esta perspectiva, el municipio goza de cierta autonomía, representa el lugar de la comunidad y, en consecuencia, constituye el espacio a través del cual deben reforzarse los lazos de solidaridad. Esta autonomía acotada a lo funcional no implica, sin embargo, una necesaria descentralización del poder político. Por el contrario, para el pensamiento conservador la autonomía funcional y el privilegio otorgado a la comunidad no se oponen a un Estado que, encarnado en la figura del monarca, represente a la autoridad cuya legitimidad emana del derecho natural.

Esta premisa, que cuestiona la idea de un pacto fundante para afirmar que el poder deriva del derecho natural, es aceptada por la sociología positivista, uno de cuyos mayores exponentes es **Durkheim**. Toda su concepción gira alrededor de la revitalización de la vida grupal subordinando el individuo al grupo a través del concepto de **conciencia colectiva**.

Durkheim, E. retoma el tema del municipio asociándolo a las viejas corporaciones señoriales, para plantear que la unión de estas corporaciones urbanas de larga tradición constituyen la base de todo régimen municipal, y que en consecuencia deben erigirse en el eje organizativo de los Estados modernos, estos deben respetar sin perder por eso el monopolio de la autoridad las funciones naturales que se inscriben en las pequeñas

comunidades, las que se asientan al mismo tiempo en la tradición y el derecho consuetudinario.

En un plano diferente y contrapuesto ideológicamente al pensamiento reaccionario y positivista, la idea de comunidad es retomada y re significada por el pensamiento anarquista. El anarquismo coloca a las comunidades locales en la base de su teoría. Cuestiona, por un lado, la noción de autoridad y la existencia de un Estado como necesaria, y critica al socialismo, por otro lado, por privilegiar el ámbito de la fábrica como el espacio de socialización y disciplinamiento para una práctica revolucionaria.

El denominado **comunalismo libertario** supone comunidades locales funcionando a través de asambleas populares, donde no habría una delegación del poder político en un cuerpo de representantes, sino una sociedad local haciéndose cargo de las decisiones públicas. De esta manera, el anarquismo rescata la posibilidad de descentralizar el poder junto a la autonomía local y con ella al espacio de la comunidad, del vecindario, del pueblo, de la aldea, como el entorno más inmediato del individuo. Así, en el pensamiento libertario, la vida privada se va ligando lentamente a la vida pública a través de un verdadero funcionamiento a nivel de base.

Como vemos, la noción de comunidad asociada al problema de la descentralización adquiere sentidos muy divergentes según la teoría que lo elabore. Puede estar articulada a un proyecto de corte autoritario cuyo principal objetivo es controlar desde las pequeñas comunidades a la sociedad en su conjunto, o bien a un intento de reforzamiento de la sociedad civil donde lo local opera como verdadero centro de decisión.

Estas divergencias se encuentran también en el debate en torno a la noción de organización. La sociedad es pensada aquí como un orden de funciones y como un medio para concentrar las energías humanas en un esfuerzo combinado. Esta idea que aparece formulada en Saint Simón está asociada al proceso histórico que tiene por escenario la Europa de la revolución industrial.

Sin embargo, los efectos que produce en otros ámbitos son los que nos interesan para el abordaje de nuestra problemática. Desde esta perspectiva, la idea de organización aparece vinculada a la necesidad de planificar un orden, a una visión que privilegia la **administración de las cosas** por sobre la **actividad política**, y a la necesidad de un órgano planificador que centralice el poder de decisión haciéndose cargo de la distribución de roles y funciones en la sociedad.

El resultado sería un **nuevo orden gobernado por principios científicos** y no por hombres, en donde las relaciones jerárquicas de subordinación al órgano planificador suplantarían la idea de igualdad sustentada por el liberalismo político. Esta noción, que también es retomada por diferentes vertientes ideológicas, remite a propuestas centralizadoras en pos de lograr un orden que supere el caos bajo el que es visualizado el siglo XIX-XX, lo que no significa oponerse a una descentralización funcional como sugieren algunos teóricos de la comunidad. Es posible "descentralizar desde arriba", desde un órgano planificador, áreas y funciones técnicas o administrativas, y al mismo tiempo centralizar la capacidad de imponer autoridad.

A fines del siglo pasado y comienzos del siglo XX, la noción de planificación y administración técnica de las cosas acompaña a una realidad cada vez más compleja. La creciente centralización de las burocracias estatales pasa a ser un dato insoslayable en cualquier reflexión política.

La respuesta más acabada frente al problema descrito en el párrafo anterior la ofreció Max Weber (1977), quien evaluó como inevitable el proceso de centralización burocrática en los Estados modernos. La opción que planteó fue crear múltiples estructuras burocráticas con intereses divergentes para que se controlen entre sí, y un pluralismo o control parlamentario. En el sentido anterior, Weber, M, desestimó la posibilidad de una descentralización territorial a través del fortalecimiento de municipios u otros espacios locales como capaces de frenar la centralización burocrática. Consideró que la descentralización pensada en esos términos, podía fomentar nuevas estructuras burocráticas de dimensión más pequeña, complejizando de este modo el problema.

De manera que, es claramente visible según lo expuesto hasta aquí, que la cuestión de la centralización o descentralización del poder aparece articulada a muy diversas tradiciones de discurso. El lugar otorgado a los espacios locales depende de los modelos teóricos a los que remite una determinada relación entre **Estado y sociedad** y al modo en que los diversos cuerpos de pensamiento aquí mencionados se interrelacionan o excluyen recíprocamente.

No obstante, es preciso señalar que los tópicos expuestos en este punto esto es, los vinculados al problema de la comunidad y la organización, representan mejor al debate europeo. Aunque presentes en el horizonte intelectual latinoamericano y hondureño, la realidad decimonónica de estos países estaba muy lejos aún de los problemas que debía enfrentar el viejo mundo. En verdad, los temas que preocuparon a los pensadores políticos del siglo xix europeo, se constituyeron en verdaderos problemas para el área hispanoamericana recién en el siglo xix-xx

Lo que debieron atender con mayor urgencia los nuevos países latinoamericanos una vez rotos los lazos coloniales fueron aquellas cuestiones asociadas al ejercicio de la soberanía. Reemplazar la tradicional soberanía del monarca basada en el derecho natural y en el modelo clásico expuesto en este capítulo por una nueva noción de soberanía fundada en el modelo estatista moderno fue el gran desafío teórico y político para las elites latinoamericanas en todo el siglo xix-xx.

En este intento de reemplazo de un principio de legitimidad por otro, se expresaba el tránsito de un modelo de relación entre Estado y sociedad de carácter tradicional a un modo de relación de corte moderno. El lugar que debían ocupar las ciudades y sus instituciones principales bastiones del viejo orden en el interior del nuevo principio de legitimidad y las atribuciones que debían absorber en el proceso de creciente centralización estatal, constituyó un tema central del debate político de la época con consecuencias actuales.

2.1.9. La Intermunicipalidad y las relaciones intergubernamentales

En opinión de Castells y Borja, opinan que en muchos países la cuestión de la autonomía local no esté del todo superada, se hace necesario el ir más allá. En la actualidad, las políticas de desarrollo local presentan unas características complejas, que necesitan de unas reivindicaciones diferentes. En primer lugar, está el hecho plurimunicipal. Los autores hablan de éste, refiriéndose al hecho metropolitano. Esta realidad plurimunicipal también puede aplicarse a las zonas rurales, por razones casi opuestas.

En el mundo urbano la integración funcional de las localidades englobadas en tales zonas metropolitanas requiere una planificación conjunta, en las zonas deshabitadas, la excesiva atomización de las poblaciones y la incapacidad financiera para asumir unos servicios mínimos, obliga a la creación de asociación intermunicipal o Mancomunada.

En el momento actual, los tres elementos definitorios de cualquier **ente territorial**, es decir, la población, el territorio y la organización, no presentan una claridad demasiado evidente. Las funciones pueden ir más allá de la población y del territorio de derecho del municipio, en el caso urbano. En el caso del Municipio rural, la población y los recursos son pobres para el espacio que se pretende servir, con lo que se hace preciso articular formas de colaboración intermunicipal y mancomunada

Por otra parte, la complejidad de las políticas públicas requiere un trabajo en red, bajo los principios de colaboración inter-administrativa, superando algunas viejas tendencias institucionales basadas, casi exclusivamente, en los principios de centralización, coordinación y de jerarquía. La fórmula de los convenios y los consorcios se ha ido imponiendo especialmente en las zonas urbanas. Por esta razón, no parece que la única solución para favorecer el desarrollo local sea centrarse exclusivamente en la defensa de la autonomía local de cada municipio. Ésta es necesaria, pero combinada con la cooperación inter-administrativa municipal, para que aquélla pueda ser mínimamente operativa. Los actores locales asumen nuevos retos, cuya solución requiere gran capacidad de **liderazgo político y organizacional**.

En estos casos, la capacidad de colaboración intermunicipal, ha llamado la atención de algunos estudiosos de la reforma del Estado, como Michel Crozier haciéndose eco de la importancia de tal fenómeno en los Estados Unidos, durante los años ochenta (con gran reconocimiento incluso, por parte de la “General Accounting Office”). En opinión de Agranoff, la aparición de oficinas especializadas, de origen intergubernamental, responde a la necesidad de dirigir acciones de forma conjunta, al tratamiento de problemas de escala y a la ejecución de programas.

Los actores locales intermunicipales son puntos de encuentro evidentes, en los que se entrecruzan todas estas líneas de relación, ya sea porque, por su propia creación, nacen de un acuerdo entre Municipios (caso evidente de las Mancomunidades de Municipios), ya sea porque el Estado cuenta con una gran capacidad al regularlas e incluso al dotarlas de competencias porque son el marco geográfico adecuado para la implantación de numerosas políticas sectoriales (tanto estatales, departamentales y municipales).

Si a lo anterior se suma cierta capacidad de coordinación por parte de las diputaciones departamentales y el que muchos municipios se asocian dentro de Mancomunidades diferentes y que, algunas de ellas engloban a otras, la complejidad de estas redes se incrementa espectacularmente. La amplitud de este fenómeno desborda las meras formulaciones jurídicas, convirtiéndose en objeto de estudio de una corriente de la Ciencia Política y de la Administración, conocida como **análisis de relaciones intergubernamentales**.

Los propios actores intermunicipales, en algunos casos, son un ejemplo de un intento de adecuar las economías de escala municipales a las necesidades de las políticas sectoriales autonómicas. De este hecho se deriva la intensidad con la que algunas comunidades intentan fomentar el asociacionismo municipal.

2.1.10. Los desafíos del gobierno relacional y el desarrollo local

Sin embargo los nuevos paradigmas relacionales y participativos implican ciertas contradicciones con el antiguo planteamiento del gobierno tradicional. Las lógicas representativas conviven con las lógicas participativas; las lógicas de las políticas públicas transversales perviven a la vez que el antiguo esquema de políticas sectorializadas; las experiencias de gestión con participación de diversos niveles de gobierno coexisten con otros ejemplos de aislamiento y de defensa a ultranza de los ámbitos competenciales. En el caso del desarrollo local asistimos a una doble dificultad añadida, si el actual sistema de gobierno relacional tiende a articularse a través de redes de comunidades en torno a determinadas políticas públicas muy difíciles de gestionar al ser el desarrollo local una política transversal o una especie de “política de políticas”, la complejidad de gestión se acrecienta.

Además de la propia dificultad interna de coordinación con departamentos afines en el seno de la organización local, si cada una de esas políticas o ámbitos sectoriales que componen el desarrollo local se circunscribe en un esquema multinivel diferente, podemos comprender la sensación de confusión y descoordinación en que viven muchos de los agentes de desarrollo local entrevistados.

La gobernabilidad local implica, pues, una forma diferente y más compleja del gobierno local, con mayor interacción, y con una **democracia participativa** complementaria de la clásica **meramente representativa**. La calidad, la eficacia, la cohesión social, y los resultados satisfactorios son, además, exigencias y aspectos de una buena gobernabilidad local.

2.2 Diferentes Perspectivas Teóricas Sobre El Desarrollo Económico Y Social

El termino desarrollo se entiende como la condición social dentro de un país, en el que las necesidades auténticas de su población se satisfacen con el uso racional y sostenible de los recurso y sistemas nacionales. La utilización de los recursos estaría basada en tecnología que respeta aspectos culturales y los derechos humanos. Para comprender más la cuestión del desarrollo planteamos diferentes conceptualizaciones y sus principales teoría: a) Teoría de la modernización b) Teoría de la dependencia c) Teoría de los sistemas mundiales d) Teoría de la globalización.

2.2.1. Perspectivas acerca del Desarrollo Local

El concepto de **desarrollo local** tiene diferentes connotaciones según el origen profesional de los estudiosos y el tipo de preferencias ideológicas, escuelas o corrientes en que se insertan. Inicialmente, referiremos la definición procedente de las ciencias económicas, formulada por Antonio Vázquez Barquero según la cual el “**desarrollo endógeno**” es “un proceso de crecimiento económico y cambio estructural, liderado por la comunidad local utilizando el potencial de desarrollo, que conduce a la mejora del nivel de vida de la población local”. Este concepto coincide con los conceptos de los autores Leal Maldonado y de Cortés Alcalá según los cuales, los factores de desarrollo endógeno;

“son aquellos que emanan de la propia estructura económica y social del municipio o espacio de referencia”

También se pueden exponer definiciones procedentes de otras disciplinas científicas, con una connotación más sociológica (centrada en las relaciones entre actores sociales), como es el caso de la expresada por Bernard Pecqueur según la cual; *“ni modo ni modelo, el desarrollo local es una dinámica que evidencia la eficacia de las relaciones no exclusivamente mercantiles entre las personas para valorizar las riquezas de las que disponen”*.

Cabe también una definición de orientación tecnocrática, entendido el desarrollo local como una estrategia de intervención pública planificada, caso del DATAR francés, según el cual el

desarrollo local consiste en *“una intervención estructurada, organizada, desde una óptica global y continua, en un proceso de cambio de las sociedades locales abocadas a desestructuraciones y reestructuraciones”*. La dirección general de política regional de la comisión Europea entiende que es *“una política de desarrollo económico, aplicada por los agentes locales en un territorio coherente, generalmente subregional”*.

Por su parte, Valcarce- Resalt desde una óptica geográfica entiende que se trata de *“un proceso localizado de cambio social y crecimiento económico sostenible, que tiene por finalidad el progreso permanente de la comunidad y de cada individuo integrado en ella”*, poniendo su énfasis en la relación con el medio y la idea de sostenibilidad del marco de enfoque de área.

2.2.2. Evolución del concepto de desarrollo local

El actual paradigma del desarrollo local es de reciente existencia, dentro del campo de la economía regional. Sin embargo, es el resultado de una larga evolución, durante el último siglo. Arranca de los distintos enfoques que han elaborado los estudiosos del desarrollo económico y las dinámicas espaciales de la economía.

Desde el final de la Segunda Guerra Mundial, hasta 1973, se produce una fase de gran crecimiento económico en los países occidentales. Se trataba de una etapa de elevada industrialización, con un acusado perfil tecnológico y elevadas economías de escala. La gran relación existente entre capital y trabajo, supuso una alta demanda del factor trabajo, provocándose fuertes movimientos migratorios, tanto desde el punto de vista nacional como internacional. Estas concentraciones de población se plasmaron en poderosos procesos de urbanización. En este contexto, la economía regional se iba consolidando como una disciplina propia, dentro de la Ciencia Económica. La necesidad de atender a las cuestiones de localización industrial, la planificación regional y urbana, incrementaron sus implicaciones prácticas.

Una de las primeras preocupaciones de los economistas, en relación con el espacio, era el discernir cuáles eran los principales factores que inducen a las empresas el situarse en un

determinado punto. Históricamente, el espacio llegó a entenderse como un ámbito técnico – económico en el que se daba prioridad al factor distancia. La primera configuración de estas teorías era muy abstracta y entendía que la función de producción contaba con unos coeficientes fijos, además de un punto de partida según el cual, el espacio es homogéneo.

Barrera(2002); sostiene que el desarrollo local es un proceso de cambio socio-económico, político y cultural de carácter sostenido (o “sustentable”); un proceso que, además, se encuentra territorialmente localizado, y cuya finalidad última es el progreso de la región local, de la comunidad regional o local y, por supuesto, de cada persona que pertenece a ella.

En la perspectiva anterior el desarrollo local significa; crecimiento económico, distribución de la riqueza, mejoramiento de las condiciones de vida, equidad de género y cuidado del medio ambiente; pero también apropiación del espacio local y de sus posibilidades de desarrollo, lo cual implica el desarrollo de condiciones que faciliten y no coarten la participación social en los distintos ámbitos de la vida local, la democratización de las instancia de gobierno, el fortalecimiento del tejido social y de las culturas que allí viven.

Boisier S. es más explícito al considerar que el desarrollo local es “un proceso localizado de cambio social sostenido que tiene como finalidad última el progreso permanente de la región, de la comunidad regional como un todo y de cada individuo residente en ella”. Ello requiere, el crecimiento de la autonomía local (capacidad local), capacidad de apropiarse de parte del excedente económico y reinvertirlo, crecimiento del proceso de inclusión social, crecimiento del proceso de conciencia y movilización social (manejo de recursos) y auto-percepción de pertenencia a la región.

Reiterando, el desarrollo local requiere tener en cuenta los factores culturales (auto-referencia), recursos (materiales, sociales, conocimiento), actores (individuales, colectivos), entorno (mercado, Estado, relaciones internacionales), Instituciones y procedimientos (administración, información, modernización).

2.2.3. Teorías sobre el desarrollo económico social

2.2.3.1 La teoría de la modernización

Alvin So (1991) afirma que hay tres elementos principales e históricos después de la segunda guerra mundial que favorecieron el inicio de la teoría del desarrollo de la modernización. **Primero** el surgimiento de EE.UU como una potencia. Mientras otros países occidentales como gran Bretaña, Francia y Alemania quedaron debilitadas después de la segunda guerra mundial, los EE.UU. resultaron fortalecidos. Este país se convirtió en un líder mundial con la implementación del **Plan Marshall** para reconstruir a la desbastada Europa occidental, además del apoyo político y financiero dentro de perspectiva de "contención y prioridades diseñada por George Kennan. Esta estrategia beneficio economías emergentes como Taiwán Corea del sur y Japón, por sobre prioridades de apoyo a la integración en Latinoamérica.

Segundo, se difundió un movimiento comunista mundial unido. La ex unión soviética extendió su movimiento no solo a Europa Oriental, sino también a China y a Corea. **Tercero**, hubo una desintegración de los imperios coloniales europeos en Asia, África y Latinoamérica, dando lugar a nuevas Naciones-Estado en el tercer mundo. Las recientes conformadas naciones buscaban un modelo de desarrollo para promover sus economías y aumentar su dependencia política manifiesta Chirot, D.(1993).

En la perspectiva de Smeiser (1964:268-274) la teoría de la modernización establece que las sociedades modernas son mas productivas, los niños están mejor educados, y los necesitados reciben mas beneficios. El análisis de Smeiser afirma que las sociedades modernas tienen el aspecto particular de la diferenciación estructural particular, es decir, una definición clara de las funciones y papeles políticos de las instituciones. También argumenta que aunque la diferenciación estructural ha aumentado la capacidad funcional de las instituciones modernas, pero a la vez también ha creado un problema de integración, y de coordinación de las actividades de diferentes nuevas instituciones.

En el sentido político Coleman resalta 3 aspectos fundamentales de las sociedades modernas: a) Diferenciación de las estructuras política; b) Secularización de la cultura política (con la ética de la igualdad); c) aumento a la capacidad del sistema político de una sociedad.

Los principales supuestos de la teoría de la modernización se basan fundamentalmente en concebir a la modernización como un proceso que se realiza a través de fases. De conformidad con la teoría del desarrollo económico de Rostow, para una sociedad en particular existen cinco etapas y son; **a)** la sociedad tradicional **b)** precondición para el despegue **c)** proceso de despegue **d)** camino hacia la madurez **e)** una sociedad de alto consumo masivo.

De acuerdo a la exposición anterior Rostow Mc(1964) ha encontrado una posible solución para promover la modernización de los países del tercer mundo. Si el problema que enfrentan los países del tercer mundo es la falta de inversiones productivas, entonces la solución para estos países esta en que se les provea de ayuda en forma de capital, tecnología y experiencia.

Las influencias de Rostow en especial en la década de los sesenta ilustra una de las aplicaciones que desde un inicio tuvo la teoría de la modernización en el área de la formulación e implementación de políticas económicas y sociales en general. El Plan Marshall y la alianza para el progreso en Latinoamérica son ejemplos de programas influenciados por las teorías políticas de Rostow Mc. Clelland, (1964).

Como fundamentos esenciales, incluyendo aquellos en los que se basan los planteamientos de Rostow, la teoría de la modernización se caracteriza por establecer lo siguiente:

- 1) La modernización es un proceso homogeneizador, en esta línea solo podemos decir que la modernización genera tendencias hacia la convergencia entre sociedades, por ejemplo levy (1967, p.207) sostiene que: "a medida que pasa el tiempo, ellos y nosotros nos parecemos cada vez mas los unos a los otros ya que los patrones de modernización son tales que a medida que las sociedades se modernicen mas, se parecerán mas la una a la otra".
- 2) La modernización es un proceso "Europeizador y/o Americanizador"; en la literatura modernizadora, hay una actitud complaciente hacia Europa Occidental y hacia los

- EE.UU. Se tiene una concepción de que estos países poseen una prosperidad económica y estabilidad política imitable (Tipps.1976, p. 14).
- 3) Además la modernización es un proceso que se evidencia como irreversible. En otras palabras, una vez que los países del tercer mundo entren en contacto con el occidente no serán capaces de resistir al impetuoso proceso de modernización (Tipps. 1976).
 - 4) La modernización es un proceso progresivo que a largo plazo es no solo inevitable sino deseable, dentro de la perspectiva de la teoría de la modernización. Coleman afirma que los sistemas políticos modernizados tiene una mayor capacidad que los sistemas políticos tradicionales para tratar con funciones de identidad nacional, legitimidad, penetración y distribución.
 - 5) Finalmente la modernización es un proceso largo. Es un cambio basado más en la evolución que en un salto revolucionario. Tardará generaciones e incluso siglos para que culmine, y su impacto profundo solo se sentirá a través del tiempo. Todos estos supuestos se derivan de la teoría evolucionaria fundamentalmente desarrollada en Europa y Estados Unidos, Huntington (1976).

También hay otro grupo de supuestos clásicos basados mas estrictamente en la teoría del **funcionalismo-estructuralismo**, la cual enfatiza la interdependencia de las instituciones sociales, la importancia de variables estructurales en el ámbito cultural, y el proceso de cambio inherente a través del equilibrio homeostático. Estas ideas se derivan de la teoría sociológica de Parsons, T.()

Los supuestos de la teoría del funcional-estructuralismo son principalmente los que consideran: a) la modernización como un proceso sistemático; el atributo de modernidad forma un todo consistente, aparece especialmente en grupos (Clúster) que en un primer momento puede presentarse aisladamente(Hermassi. 1978) b) La modernización es un proceso transformativo, para que una sociedad alcance la modernidad, sus estructuras y valores tradicionales deben de ser reemplazados por un grupo de valores modernos(Huntington) y c) dada su naturaleza sistemática y transformativa, la modernización es un proceso inminente que introduce el cambio dentro del sistema social.

La fortaleza de la teoría de la modernización puede ser definida en varios aspectos. **Primero**, podemos identificar la base de procesos de investigación. Otros autores han extendido la teoría de la modernización a otros campos como desarrollo económico, democratización, actitudes, comportamientos.

Un **segundo** aspecto de la perspectiva de la modernización es el marco analítico. Los autores asumen que los países del tercer mundo son tradicionales y que los países occidentales son modernos. Para alcanzar el desarrollo, los países pobres deben adoptar los valores occidentales. En **tercer lugar**, la metodología se basa en estudios generales; por ejemplo la relación entre los valores que se manifiestan en el Tercer Mundo, y la diferenciación entre democracias inestables y dictaduras estables.

Por otra parte la teoría de la modernización, fue muy popular durante la década de 1950, pero fuertemente atacada durante la década de los 60s y 70s. Entre las críticas a esta teoría están: **Primero**, el desarrollo no es necesariamente unidireccional. Este es un ejemplo claro de la etnocentricidad de la perspectiva de Rostow(1964). **Segundo**, el paradigma de la modernización solo muestra una perspectiva del desarrollo. El ejemplo a favorecer es el modelo de los EE.UU. Sin embargo contrasta con esta situación avances en otros países como Taiwán y Corea del sur; y debemos admitir que sus niveles actuales de desarrollo y crecimiento se han alcanzado con regímenes autoritarios fuertes Killing (1984).

Un segundo escenario de críticas a la teoría de la modernización se refiere a la necesidad de eliminar los valores tradicionales. Los países del tercer mundo no tienen un grupo de valores tradicionales homogéneos. Son sistemas de valores heterogéneos. Redfiel (1965), distingue entre los grandes valores tradicionales (valores de las elites), y las pequeñas tradiciones (valores de las masas).

Un segundo apartado en esta crítica es que los valores tradicionales y los modernos no son siempre excluyentes: China es un ejemplo, que a pesar de los avances en desarrollo económico y social, continúa funcionando con valores tradicionales y parece suceder lo mismo en Japón. Además no es posible decir que los valores tradicionales están siempre separados

completamente, de las condiciones de coexistencia con la modernidad, por ejemplo la lealtad hacia el emperador puede ser transformada en lealtad hacia la compañía.

Hay muchas semejanzas entre los estudios de modernización clásicos y los nuevos estudios, entre ellas están: el uso de un enfoque de investigación dirigido hacia el desarrollo de los países del tercer mundo; el análisis a nivel nacional; el uso de 3 variables principales: **factores internos, valores culturales, e instituciones sociales**; los conceptos tradicionales y de modernidad; y las implicaciones de políticas de modernización en el sentido de que generalmente es considerado beneficioso para la sociedad como un todo.

2.2.3.2 Teoría de la globalización

Surge del mecanismo global que presenta una mayor integración con énfasis particular en la esfera de las transacciones económicas. En este sentido esta perspectiva es parecida al enfoque de los sistemas mundiales. Sin embargo una de las características fundamentales de la teoría de la globalización es que se centra y enfatiza aspectos culturales y económicos así como de comunicación a escala mundial. Esta escuela argumenta que los principales elementos modernos para interpretar los procesos de desarrollo son los vínculos culturales entre los países, además de los vínculos económicos, financieros y políticos. En esta comunicación cultural uno de los factores más importantes es la creciente flexibilidad de la tecnología para conectar a la gente alrededor del mundo. (Kaplan, B. (1993).

Los principales argumentos de la teoría de la globalización son:

- a) Reconoce que los sistemas comunicacionales globales ganan cada vez más importancia, y a través de este proceso los países interactúan más frecuentemente y con mayor flexibilidad, no solo a nivel gubernamental sino también a nivel de la población.
- b) Aunque los principales sistemas de comunicación operan dentro de países mas desarrollados, estos mecanismos también se extienden a los países menos desarrollados. Este hecho incrementa la posibilidad de que grupos marginales en

países pobres se puedan comunicar e interactuar dentro de un contexto global utilizando tecnologías novedosas.

- c) Los sistemas de comunicación moderna implican modificaciones estructurales importantes en los patrones económicos, sociales y culturales de los países. Referente a la actividad económica estos nuevos avances tecnológicos son cada vez más accesibles para las pequeñas empresas locales. Esta situación ha creado un ambiente adecuado para realizar transacciones económicas, utilizar recursos productivos, intercambiar productos, y aprovecharse de los "mecanismos monetarios virtuales". Desde una perspectiva cultural, los nuevos productos de comunicación unifican patrones de intercambio alrededor del mundo, por lo menos en términos de transacciones conforme a condiciones actuales.
- d) Estos nuevos patrones de comunicación están afectando el concepto de minorías dentro de un país en particular. Aunque estas minorías no están completamente integradas en el nuevo sistema mundial de comunicación, las empresas grandes y las elites políticas de cada país son parte de esta interacción alrededor del mundo. Al final las empresas y las elites políticas continúan siendo quienes toman las decisiones en los países en desarrollo.
- e) Los elementos culturales dictarán la forma de las estructuras sociales y económicas en cada país. Las condiciones sociales son el resultado de los factores culturales y económicos dominantes de cada país Moore M. (1991).

Los supuestos de la teoría de la globalización se resumen en tres puntos fundamentales; **primero** los factores culturales, son aspectos determinantes de las sociedades. **Segundo**, bajo las condiciones mundiales actuales no es importante utilizar a las Naciones-Estados como unidad de análisis ya que la comunicación global y los vínculos internacionales están haciendo a esta categoría menos útil.

A medida que haya una mayor estandarización de los avances tecnológicos una mayor cantidad de sectores sociales podrán conectarse con otros grupos alrededor del mundo. Esta situación incluye a los grupos dominantes y no dominantes de cada país.

La teoría de la globalización coincide con algunos elementos de la dirección principal teoría de la modernización. Un aspecto en que ambas teorías coinciden es que la dirección principal del desarrollo debería ser aquella que emprendan los EE.UU y Europa. Estas escuelas afirman que los principales patrones de comunicación y las herramientas para lograr mejores estándares de vida se originaron en las regiones desarrolladas. En este punto es importante destacar las diferencia entre la perspectiva de la modernización la de la globalización. El primero sigue una posición normativa, ya que trata de resolver el asunto del desarrollo; el segundo refuerza su carácter como una perspectiva "positiva"mas que como una posición normativa.

La teoría de la globalización y la de los sistemas mundiales toman en cuenta los cambios económicos en la estructura y las relaciones mundiales más recientes que han ocurrido en los últimos años, principalmente los siguientes:

- a) En marzo de 1973, los gobiernos de los países más desarrollados comenzaron a funcionar con mecanismos de tipo de cambio más flexibles. Esta situación permitió acelerar la tasa de movimiento de capital entre los centros financieros, bancos internacionales y mercados de valores del mundo.
- b) Desde mediados de los setenta, las transacciones comerciales comenzaron a basar sus especulaciones en el valor futuro de sus productos, lo que ha sido reforzado por el uso más flexible de la tecnología, computadoras y sistemas de comunicación modernos.
- c) La revolución de las computadoras a lo largo de la década de los ochenta hizo posible realizar cálculos y transacciones más rápidas relacionadas con valores del tipo de cambio y de las inversiones, lo cual fue reforzado por el uso del facsímil.
- d) Durante la década de los noventa el desafío más grande se deriva del uso del internet o la red el cual ha permitido una comunicación más rápida y expansiva. El Internet ha incrementado cada vez mas las condiciones de revitalizar el carácter de economía virtual en diversos mercados específicos.

En consecuencia el desarrollo de los Estado ha estado vinculado a diversos paradigmas no solo en lo económico también en lo social, político, cultural y el contexto global.

2.2.3.3 Las teorías del desarrollo económico en el espacio

El actual paradigma del desarrollo local es de reciente existencia, dentro del campo de la economía regional. Sin embargo, es el resultado de una larga evolución, durante el último siglo. Arranca de los distintos enfoques que han elaborado los estudiosos del desarrollo económico y las dinámicas espaciales de la economía. Desde el final de la Segunda Guerra Mundial, hasta 1973, se produce una fase de gran crecimiento económico en los países occidentales. Se trataba de una etapa de elevada industrialización, con un acusado perfil tecnológico y elevadas economías de escala.

La gran relación existente entre capital y trabajo, supuso una alta demanda del factor trabajo, provocándose fuertes movimientos migratorios, tanto desde el punto de vista nacional como internacional. Estas concentraciones de población se plasmaron en poderosos procesos de urbanización. En este contexto, la economía regional se iba consolidando como una disciplina propia, dentro de la Ciencia Económica. La necesidad de atender a las cuestiones de localización industrial, la planificación regional y urbana, incrementaron sus implicaciones prácticas.

Una de las primeras preocupaciones de los economistas, en relación con el espacio, era el discernir cuáles eran los principales factores que inducen a las empresas el situarse en un determinado punto. Históricamente, el espacio llegó a entenderse como un ámbito técnico – económico en el que se daba prioridad al factor distancia. La primera configuración de estas teorías era muy abstracta y entendía que la función de producción contaba con unos coeficientes fijos, además de un punto de partida según el cual, el espacio es homogéneo.

2.2.3.4 Las teorías del desarrollo regional desigual y el enfoque de centro – periferia

Estas teorías parten de la idea de que la libre disposición de las fuerzas del mercado conlleva el desequilibrio espacial. El sistema económico no se mueve, por sí mismo, hacia ningún

equilibrio de fuerzas, sino que genera efectos de mayores desequilibrios. El cambio que se va produciendo sobre incrementa los cambios anteriores, llevándolos a posiciones cada vez más avanzadas, respecto de la posición inicial. Esta idea va unida al hecho a que la movilidad de los factores que genera un determinado proceso de desarrollo, siempre genera unos traumas añadidos.

En opinión de Hirschman (), el crecimiento económico ofrece intensidades diferentes según los países y regiones. En el crecimiento de una economía, siempre se hallan unos espacios pioneros, cuyos efectos van extendiendo al resto. Se trata de unos efectos de difusión, posteriores a los de concentración. Myrdal (), por su parte, ofrecía un pensamiento más pesimista todavía, considerando que a la fase de polarización no tenía por qué seguirle una difusión del crecimiento.

En una línea bastante similar, se mueve el enfoque de centro – periferia, muy cercano a las ideas del Desarrollo Local, compartiendo algunos de sus planteamientos. Este punto de vista entiende que existe una jerarquía en los espacios económicos, realmente, no se puede afirmar que exista un concepto claro y único de lo que sería el centro o la periferia. Esta teoría es una elaboración, surgida de diferentes modelos y acepciones. El centro contaría con una economía diversificada, pero homogénea, mientras que la periferia, contaría, por el contrario, con una economía especializada, pero heterogénea ambas ocupan una posición en el mercado internacional de trabajo, tendiendo el comercio internacional a ampliar aún más las diferencias.

La periferia estaría marcada por el aumento del desempleo en su fuerza de trabajo, el desequilibrio exterior y el deterioro de los términos del intercambio económico. Se vería obligada a la mono-producción y a la importación de nuevos bienes de consumo. El centro, en cambio, estaría dotado para imponer sus propios patrones de consumo, sería el beneficiario de los principales avances tecnológicos y contaría con un ambiente cultural favorable para el crecimiento económico. Las exportaciones del centro conocen la demanda creciente, mientras que la periferia, sin capital y sin mano de obra cualificada, tendría poca capacidad de adaptación a los cambios de la economía internacional.

Por su parte Aydalot() considera que toda fase de crecimiento económico y cambio tecnológico influye sobre las formas de vida, encareciendo éstas, con lo que sus costes de reproducción irían, cada vez, en aumento. La mano de obra sería otro de los factores que más afectados por este hecho. Entre las diferentes formas productivas pueden mediar saltos cualitativos de gran intensidad. El espacio sería un evidente exponente de estas fuertes diferencias. Los espacios más sofisticados irían convirtiéndose en espacios dominantes, mientras que los de la periferia, o bien dejarán de existir o pasarán a ser empleados por los del centro, según su interés.

2.2.4. Perspectivas teóricas acerca del desarrollo sostenible

El concepto de desarrollo sostenible aparece muy ligado al desarrollo local, de hecho fue utilizado por algunos organismos internacionales con cierta anterioridad, aunque con múltiples elementos de coincidencia.

Maurice F. Strong (1972) director del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente acuñó el término de eco-desarrollo, entendido como “el desarrollo socialmente justo, ecológicamente compatible y económicamente viable”. El término “desarrollo sostenible” aparece en el denominado “Informe Brundtland”, en la Comisión Mundial del Medio Ambiente y Desarrollo de 1987, entendida como la “satisfacción de las necesidades de la generación presente sin comprometer las necesidades de las generaciones futuras”.

Queda así superado el concepto desarrollista de los años sesenta, en que sólo se tenían en consideración las razones puramente economicistas del desarrollo y no consideraciones ambientalistas de ningún tipo. Pero el medio ambiente y la economía están absolutamente relacionados, al ser las materias primas, los input de la producción, recursos naturales susceptibles de agotamiento o deterioro.

Este paradigma de desarrollo, entendido como desarrollo sostenible encontró su culminación en la Conferencia de Río de Janeiro de junio de 1992, en donde se aprobaron un conjunto de medidas, de gran importancia por su posible implementación por parte de las autoridades locales, bajo la denominación de “Agendas 21”. Estas medidas se han complementado en el

ámbito europeo y latinoamericano con los Programas de Acción de Medio Ambiente. Sin embargo, en opinión de Allende Landa (), en el momento actual asistimos a un uso excesivo de dicha expresión, que puede llevar a un vaciamiento de su contenido, utilizando de modo indistinto conceptos diferentes, como son “crecimiento sostenido” y “desarrollo sostenido”

Las políticas medio – ambientales en el ámbito local inciden directamente sobre una parte de los recursos endógenos de primer orden para el desarrollo de las localidades, como son: la ganadería, la agricultura, las actividades forestales, las actividades extractivas, la generación de energía, las actividades industriales y el turismo. Su principal objetivo es la satisfacción de las necesidades humanas, que se han de someter a restricciones morales y ecológicas, entendiendo que existen claros límites a la utilización de los recursos (tanto renovables como no renovables) así como para las actividades contaminantes. La conservación del medio, dentro de la idea del desarrollo sostenible, no es el imperativo absoluto, sino el equilibrio entre bienestar humano y respeto medio-ambiental.

La sostenibilidad local es una parcela de la sostenibilidad global. En ocasiones, la mejora del entorno local ha ido ligada a la degradación de otros espacios (caso especialmente remarcable en el caso de la sostenibilidad urbana).

La sostenibilidad consistirá en la capacidad que tienen las localidades para abastecerse y, al mismo tiempo, deshacerse de residuos. El ámbito local parece idóneo, como pone de manifiesto el documento de la Agenda 21, que dedica a su implementación local todo un capítulo. Eso es así, porque las entidades locales poseen la capacidad de modular sus políticas y adaptarlas a los objetivos relacionados con las especificidades de cada zona. Además los gobiernos locales se hallan más cerca de los ciudadanos, con lo que la sostenibilidad se puede llevar a cabo más como un proceso participativo.

Por último, los municipios y las regiones detentan numerosas competencias en materia de sostenibilidad, como son la ordenación del territorio y la planificación urbana, la coordinación de las políticas sectoriales, el diseño y la estructura urbana, la política de transportes, la promoción económica local, el control y la gestión de los residuos, el control y la gestión de los recursos hídricos y su racionalización, la gestión activa y reguladora de

los suelos rurales y de los espacios naturales, la educación y concienciación de la ciudadanía, y la fijación de actividades y de población en las áreas rurales, propiciando las cabeceras departamentales.

En ocasiones, la implementación de las Agenda 21 ha llevado a situaciones muy innovadoras de las culturas territoriales tradicionales. En opinión de Allende Landa esta nueva cultura territorial consistiría en la superación en la práctica de la sectorialización excesiva, con una visión más integral del territorio y pluridisciplinar, una mayor profundización en el principio de subsidiariedad, la integración de procesos colectivos en la toma de decisiones, la reconsideración del modelo más idóneo de doblamiento (concentración – dispersión) y la superación de los límites territoriales administrativos, abarcando ámbitos comarcales o regionales.

La necesidad de cambio de cultura territorial coincide con las recomendaciones de la OCDE, que solicita mejoras institucionales y la puesta en práctica de patrones de “gobernante” con inclusión de los actores sociales en la elaboración de las políticas públicas, así como la adaptación coherente de las áreas sectoriales de las políticas públicas que inciden en la sostenibilidad.

2.2.4.1 Concepciones sobre el desarrollo humano sostenible

Existen diversas perspectivas acerca de las concepciones sobre el desarrollo humano sostenible, particularmente nos identificamos con la perspectiva que sostiene Augusto Serrano (2001) en su matriz teórica acerca del desarrollo humano sostiene que;

“...cuando se trata de promocionar el bienestar de las personas y posibilitar el despliegue de sus potencialidades individuales y sociales, esto es, cuando estamos en temas de Desarrollo Humano Sostenible, entonces los juegos deben dejar paso a trabajos que minimicen los riesgos, que tengan en cuenta experiencias y teorías con cierto grado de fiabilidad y se basen en pilares más sólidos que la propia imaginación y las fantásticas ideas que propician las tertulias entre amigos”. (p.14).

En el planteamiento anterior el autor opina que a las concepciones sobre desarrollo humano debe dárseles un tratamiento racional, coherente en con secuencia científico en la misma perspectiva se le deben vincular otros aspectos muy importantes como lo económico, lo sociológico, lo político, lo ecológico, lo ético y lo epistemológico.

Comparto con Serrano, A. Cuando plantea una definición clara y científica de lo que debe entenderse como Desarrollo Humano Sostenible, entonces;

“Entendemos pues, por *Desarrollo Humano Sostenible*: El despliegue complejo (multirelacional) y determinado (material, política y éticamente) del potencial social generador de capacidades determinadas (de acuerdo a fines sociales y de satisfactores adecuadas para la satisfacción de las necesidades auténticas (las que temporal y espacialmente se definen como tales en cada momento histórico) que se realiza con su conocimiento de su alcance y límites (gestionado científicamente de forma multidisciplinar), prudente e inteligentemente (con reconocimiento efectivo de los límites), **con participación libre y consensuada de los afectados** (por tanto: con previa **educación, capacitación y acceso a medios** de las personas involucradas) y con sentido de futuro, esto es, pensando en las generaciones actuales y futuras (teniendo en cuenta la relación sostenible de los seres humanos entre si y de ellos con la naturaleza)”(pp.19-20).

Los ejes fundamentales en esta concepción sobre desarrollo humano sostenible son: **a)** Despliegue de potencial social, **b)** generación de capacidades, **c)** satisfacción de necesidades, **d)** gestión científica **e)** reconocimiento efectivo de los límites, **f)** participación ciudadana libre y consensuada, **g)** educación capacitación y acceso a medios de involucrados, **h)** sostenibilidad.

El concepto anterior es una concepción amplia multidimensional acerca del desarrollo humano sostenible, aunque existe una articulación entre los ejes fundamentales que forman este concepto, sin embargo nos parece que la gestión científica de este proceso es fundamental al respecto Serrano, A. opina que;

*“sin gestión no hay desarrollo humano sostenible” continua expresando que el esquema mas adelantado de nuestro mundo concibe al mundo en que vivimos como una gran **red de relaciones** , a la que llama **relatividad con limites y fronteras** entre las cosas a lo que llama limitación, en esta misma perspectiva dice que esos procesos obedecen a ordenes múltiples (físicos, químicos, bioquímicos, sociales, etc.) y en el que el azar y el caos pertenecen, que a los modos de ser de la cosas, a los modos de conocer de los seres humanos, a esto le llama (**determinación**), con potencial no agotado, por lo que hay alternativas (contingencias) y posibilidad de emergencias y generación de nuevos ordenes a lo que llama (**complejidad**).*

Vemos la complejidad de las concepciones sobre el desarrollo humano, sin embargo hay claridad en el autor mencionado al considerar al ser humano como un sujeto, como persona, como actor fundamental en este proceso de gestión del desarrollo es decir como actor fundamental en la construcción y gestión de su propia historia. *Respecto a la sostenibilidad Serrano, A. manifiesta que;*

“deriva de la conciencia de la responsabilidad frente a nuestro futuro y el de las generaciones futuras, pero también deriva de la conciencia científica de la limitación, de la contingencia, de la complejidad y de la necesidad de composibilidad de lo existente que nos indica que los proyectos de desarrollo, para merecer ese nombre en los términos en que aquí se están planteando, requiere atender todas aquellas dimensiones que garanticen no solo la perdurabilidad de nuestras acciones, si no también los posibles impactos sociales y medioambientales, y exigen...incluir la gestión como momento necesario”.

Observamos que la misma concepción sobre desarrollo humano sostenible es muy compleja y se dificultara mas al momento de llevar esta concepción al ámbito de la realidad en donde nos corresponde intervenir sin embargo consideramos que su conceptualización dignifica al ser humano al ubicarlo como centro del desarrollo y la sostenibilidad del desarrollo.

2.2.4.2 Los principios que rigen el desarrollo sostenible

Profundizando en el concepto de la sostenibilidad aplicable al ámbito local, el “Informe Brundtland” establece un conjunto de criterios operativos que rigen al desarrollo sostenible:

- a) El principio de irreversibilidad cero: consiste en reducir a cero las intervenciones acumulativas y los daños irreversibles sobre el medio ambiente.
- b) El principio de extracción sostenible de recursos renovables: entendido como que las tasas de recolección de recursos renovables debe ser igual a las tasas de regeneración de dichos recursos.
- c) El principio de extracción sostenible de recursos no renovables: es casi sostenible cuando a tasa de extracción de no renovables sea igual a la creación y sustitución por recursos renovables.
- d) Principio de emisión sostenible: la emisión de residuos ha de ser equivalente a la tasa de absorción de éstos por los ecosistemas.
- e) Principio de selección sostenible de tecnologías: se ha de favorecer a las tecnologías que favorezcan la productividad de los recursos frente a las tecnologías que incrementan la cantidad extraída.
- f) Principio de precaución: se ha de llevar a cabo una vigilancia a priori para evitar los riesgos catastróficos.

Hay una revalorización en el nuevo debate de aspectos no incluidos en el pensamiento económico convencional, se ha instalado una potente área de análisis en vertiginoso crecimiento que gira en derredor de la idea de capital social”. Uno de los focos de esa área a su vez con su propia especificidad, es el reexamen de las relaciones entre cultura y desarrollo. Como señala Lourdes Arizpe (1998):

“La cultura ha pasado ser el último aspecto inexplorado, de los esfuerzos que se despliegan a nivel internacional, para fomentar el desarrollo económico”

En la perspectiva anterior Enrique V. Iglesias (1997) subraya que se abre en este reexamen de las relaciones entre cultura y desarrollo un vasto campo de gran potencial resalta;

“ Hay múltiples aspectos en la cultura de cada pueblo que pueden favorecer a su desarrollo económico y social, es preciso descubrirlos, potenciarlos, y apoyarse en ellos, y hacer esto con seriedad significa replantear la agenda del desarrollo de una manera que la postre resultara mas eficaz, porque tomara en cuenta potencialidades de la realidad que son de su esencia y, que hasta ahora, han sido generalmente ignoradas”

Compartimos con Iglesias, E, el enfoque anterior y es consecuente con el paradigma que hemos venido desarrollando a partir de los estudios que han desarrollado otros actores en el sentido que es necesario replantear la agenda de desarrollo a fin de incluir en esa agenda las potencialidades de la realidad que son de esencia y hasta ahora excluidas, entre estos los actores locales que son invisibilizados y algunas veces manipulados por actores centrales.

2.2.5. Valoración del desarrollo

Valorar el desarrollo en el contexto actual resulta complejo y de consecuencias inimaginables al respecto Borja (2003) expresa que;

“Hoy, ante el patético fracaso de los Estados para regular los procesos globales y su subordinación a un imperialismo mesiánico que ha emprendido una cruzada violenta contra el mundo entero y ante la inoperancia o la culpabilidad manifiesta de los organismos internacionales para defender los derechos universales de los pueblos y de las personas, se nos abre el espacio de esperanza de las ciudades, este ‘deber terrible de la esperanza’ que Borges atribuye a la ciudad como ‘amor secreto del porvenir’. ¿El dilema es hoy civilización o barbarie? ¿O socialismo o barbarie? Mejor ciudadanía o Barbarie” (Borja, 2003:354).

La crisis estructural de los años setenta, la reestructuración consiguiente y la emergencia de un nuevo orden mundial ha condicionado las estrategias desarrollistas de los distintos Estados del denominado tercer mundo, al plantearse la cuestión de cómo escapar de la trampa del subdesarrollo y lograr iniciar sendas duraderas de crecimiento auto sostenible.

El punto de partida de la situación anterior hay que situarla en la expansión del capitalismo a nivel mundial y el logro de un rápido proceso de innovación tecnológica. Estas fuerzas vienen observándose en cierta medida desde hace siglos, pero han aumentado su intensidad y escala en las décadas recientes. Basándose en estas fuerzas se destacan las nuevas estrategias de desarrollo, y ello bajo el paraguas ideológico del neoliberalismo.

Así, en los años ochenta, resurgió con vigor el pensamiento neoclásico entre los economistas del desarrollo, criticando fuertemente la intervención gubernamental y las estrategias de industrialización por sustitución de importaciones y defendiendo la redefinición del Estado y la apertura comercial y financiera en los países del Tercer Mundo. La redefinición del papel del Estado alude a la progresiva reducción de la intervención del Estado en el proceso económico, cuyo aspecto más visible es el **desarrollo del proceso de privatización**. La promoción del proceso privatizador se ha efectuado bajo la ideología “**reinventar el gobierno**”.

Dicha ideología ha sido formulado por Osborne y Gaebler (1997) y Gore (1993) bajo la idea de que la Administración ha de volverse más empresarial, más managerial y en base al supuesto de la existencia de una creciente desconfianza de los ciudadanos sobre la capacidad del Estado para administrar lo público y satisfacer las necesidades sociales básicas. Además, esta ideología ve en la **descentralización** una oportunidad de promover la competencia entre las dependencias gubernamentales. Entre las ventajas que se consiguen se encuentra la introducción de alternativas (similares a las del mercado) a los procesos políticos.

Si el ciudadano dispone de varias unidades políticas que se encarguen de la misma actividad colectiva, podría servirse de esto en sus decisiones ocasionales. Esta posibilidad de elección surge en un contexto en el que “están cambiando la arquitectura de los Estados-nación y que están forzando a una reelaboración de la política pública así como a la imposición de recortes en los gastos internos de bienestar” (Duffield, 2004: 79).

En en este contexto dónde emerge, se consolida y aplica la **teoría de la gestión estratégica** de las ciudades, cabeceras municipales, que emerge en la segunda década del desarrollo y ello

en una realidad urbana más diversa y compleja. Una realidad en la que la estructura social y su expresión territorial se segmentan y polarizan, y la cultura experimenta una progresiva diversificación dando lugar a la dialéctica integración-exclusión. A su vez, cambian la interrelación entre lo local, regional y lo global, el uso de la ciudad y de la vida cotidiana, la significación de los espacios públicos y privados y las características de la gobernanza, de la dinámica ciudadana y de los movimientos ciudadanos.

2.2.6. Desarrollo local Endógeno y Territorio

En lo que respecta a la idea de desarrollo, la perspectiva de la modernización como la crítica a la misma realizada desde las teorías del intercambio desigual y de la dependencia, a pesar de sus diferencias, compartían una serie de asunciones sobre el desarrollo que en la actualidad están en desuso.

Las asunciones referidas anteriormente “incluyen la idea de que el desarrollo debiera ser algo parecido a lo que eran los EE.UU. y los países europeos, quizás incluyendo la URSS; la presunción de la existencia de una relación automática entre crecimiento económico y redistribución social; la idea de que el desarrollo es nacional, no regional ni local; que si había algún obstáculo, éste nunca sería de tipo natural; que antes o después se daría una igualación entre países y que, una vez alcanzado, el desarrollo era un estado permanente e irreversible” Gimeno y Monreal, (1999:8). Las anteriores asunciones del concepto de desarrollo contrastan con el contenido que adquiere en la **Segunda Década del Desarrollo**.

Así, en los foros internacionales de la década de los noventa fue cobrando fuerza la necesidad de ligar el **desarrollo a la sostenibilidad y a la dimensión humana de la vida**. Vinculada esta dimensión a las prácticas cotidianas y al uso de los recursos y conocimientos locales y regionales como eje de un desarrollo endógeno, más que a nivel nacional. Se empezó a percibir la necesidad de colocar a **las poblaciones locales en el centro del desarrollo**, invertir el proceso de diseño y ejecución de los proyectos, incorporar un enfoque “**abajo a arriba**”, e introducir en las agencias de desarrollo expertos y su agenda en ciencias sociales que complementen a los tecnócratas, economistas, médicos e ingenieros.

En esta agenda se expone las ventajas de la gestión estratégica de los municipios y ciudades, entendida como un proceso muy participativo, con acuerdos de cooperación entre los **agentes económicos, las autoridades locales y la sociedad civil**. Una sociedad que engloba una compleja diversidad de asociaciones voluntarias, independiente del poder político, orientada a la expresión de identidades, y constituyendo un vehículo de formación de opinión crítica y voluntad política, capaz de ejercer influencia y con ello, tal vez, un cierto control democrático del mercado y del sistema político.

Para Esteva (1996) fueron los expertos de la UNESCO los que promovieron el concepto de **desarrollo endógeno**, pero, lo que dio lugar a la formación del paradigma del desarrollo endógeno fue la confluencia de dos líneas de investigación: **1)** una de carácter empírico, que surge como consecuencia de la interpretación de los procesos de desarrollo industrial en localidades y regiones del sur de Europa, y **2)** otra de carácter teórico, que nace como consecuencia del intento de encontrar una noción de desarrollo que permitiera la acción pública para el desarrollo de localidades y regiones en evidente retraso.

Las propuestas anteriores surgen como una reacción a la insatisfacción que generó el agotamiento del modelo de desarrollo desde fuera que era la propuesta establecida en los años sesenta y setenta. Es por ello que esta concepción parecía claramente herética, en abierta contradicción con la concepción convencional.

De hecho a partir de una crítica rigurosa de la hipótesis del desarrollo en etapas de Rostow, la teoría del desarrollo endógeno rechazó la necesidad o la posibilidad por no hablar de la conveniencia de imitar mecánicamente a las sociedades industriales. Propuso, en vez de ello, tomar debidamente en cuenta las particularidades de cada nación, región, municipio y de las particularidades de las diversas culturas y de sus diferentes sistemas de valores, ya que cree que de ellas surgirá necesariamente el desarrollo o incluso un impulso que lleve en esa dirección.

El redescubrimiento de la particularidad nacional, regional o local, ha estado determinado por la competencia global, ya que la globalización es “un proceso mediado localmente de formas diversas, no una fuerza homogénea y preexistente en el vacío. La globalización da forma a ciudades, regiones y Estados, los transforma y los reconfigura, según ha indicado

acertadamente.

En la misma perspectiva de Roger Kiel() y Del Cerro(2004:210-211) añadiríamos que, a su vez, las ciudades, regiones y Estados articulan los procesos de globalización y les dan forma, en un movimiento dialéctico y mutuamente constitutivo. En esto consiste, en definitiva, la interrelación entre fuerzas globales y condiciones locales (...) y que produce resultados específicos”

Con la globalización la unidad territorial que ha entrado en crisis como unidad adecuada es el **Estado**. El Estado “ha sido retado en dos direcciones completamente competibles entre sí: por una parte, hacia un territorio más amplio, que desde el punto de vista político corresponde a entidades **supra-estatales** (por ejemplo, la Unión europea) y desde el punto de vista económico a la **economía-mundo**, y por otra, hacia un territorio más reducido, el de la **economía local**, que corresponde a una unidad de participación económica, pero que no se identifica sistemáticamente con una única unidad de participación política ¿es el municipio o la región, o bien otra entidad política que se sitúan entre ellas?” Sforzi, (1999b:20).

La complejidad de los sistemas económicos y territoriales se ha visto incrementada por los procesos de globalización, y sus efectos se han amplificado y acelerado en los sistemas locales, y es que a pesar del progreso de la globalización, existe cierto margen para las iniciativas locales;

Paluzie, (2002:273). Plantea que “el *margen de maniobra* de los responsables locales y regionales no es despreciable, como lo demuestra su muy diversa evolución en las diferentes regiones, dentro de un mismo país, o entre países de dimensiones parecidas. Reconocidos como agentes decisivos del desarrollo, estos actores locales deben encontrarse en el centro de toda política de cooperación, lo cual confiere un papel esencial a la cooperación llamada descentralizada” Vernières, (1998:14), y la incorporación del espacio en la teoría económica.

Dicha incorporación ha sido intentada por la teoría de la localización desde una óptica

microeconómica y por la teoría del desarrollo regional desde una óptica macroeconómica”. Paluzie, (2002:246-73) plantea que estos dos esfuerzos no consiguieron llevar, como así lo hace la nueva geografía económica, las preocupaciones geográficas o espaciales al corazón del análisis económico. Además, el “análisis de la nueva geografía económica cumple los requisitos que se exigen a un modelo económico moderno que explique comportamientos macroeconómicos con fundamentos microeconómicos adecuados”.

Según Lira Cossio (2003:7), “se asiste en la actualidad a una revalorización de la geografía económica en disciplinas tan diversas como las teorías de la localización, el urbanismo, el comercio internacional, las nuevas teorías del crecimiento, el marketing estratégico, la historia económica, y otras. Ello ocurre por la simple constatación que la economía mundial parece comportarse como un mundo dinámico, guiado, en lo fundamental, por procesos acumulativos de concentración territorial, más que por una tendencia a la reducción de las desigualdades.

Esta revalorización de la geografía económica es contemporánea a una revalorización del territorio en cuanto actor, y no sólo soporte y contenedor de los procesos de desarrollo local y regional, integración fronteriza y competitividad internacional, habida cuenta de los procesos de descentralización que surgen en el continente a partir de los noventa. Es, asimismo, contemporánea al surgimiento de una nueva esfera de acción pública: el ordenamiento del territorio que rescata la planificación urbana y la complejiza con la planificación ambiental”. Se trata de un enfoque teórico que considera que el desarrollo económico y competitividad tienen cada vez más un carácter localizado.

Según Moncayo Jiménez(2002:12) “el concepto de endógeno tiene que ver con el supuesto de que la acumulación de capital y el cambio tecnológico (innovación) son consecuencia de decisiones de inversión tomadas por agentes racionales maximizadores de ganancias en un determinado contexto histórico (...)

A partir de los MCE [modelos de crecimiento endógeno] y utilizando un modelo evolucionista, un grupo de economistas estadounidenses encabezados por Paul Krugman(1997) ha formalizado el marco teórico de la Nueva Geografía Económica. La

NGE retomó de los modelos de los pioneros alemanes (Von Thünen, Cristaller y Lôsh), los aportes sobre el lugar central y la organización jerárquica de los emplazamientos urbanos y los enriqueció con las contribuciones de Marshall (economías de aglomeración), de Isard (ciencia regional) y Myrdal y Kaldor (causación circular acumulativa), para pasar a postular lo que según Krugman (1997) y sus colegas es una verdadera teoría general de la concentración espacial, que subsume los modelos anteriores”.

El supuesto central de la nueva geografía económica es que el crecimiento regional obedece a una **lógica de causación circular o lógica circular**, en la que los encadenamientos hacia atrás y hacia delante de las empresas conducen a una aglomeración de actividades que se auto refuerza progresivamente.

Asimismo, el papel del entorno innovador se relaciona, en términos de teoría económica, con tres tipologías de resultados de carácter cognitivo, como apoyo y complemento de los mecanismos habituales de circulación de información y de coordinación alcanzados a través del mercado:

- 1) reducción de incertidumbre en los procesos de toma de decisiones y en los procesos innovadores;
- 2) coordinación previa entre agentes económicos con la finalidad de la actuación colectiva, y
- 3) aprendizaje colectivo, como proceso que se realiza dentro del mercado de trabajo y del ámbito industrial local.

Por tanto en las últimas décadas del siglo XX se ha asistido, desde la nueva geografía económica, a un importante cambio en la **conceptualización del desarrollo económico**. Frente a la visión del desarrollo exógeno, de carácter redistributivo, que incentivaba la atracción de capitales y empresas externas para impulsar el crecimiento económico de las regiones periféricas, se ha ido abriendo camino la aproximación del desarrollo endógeno que considera que las economías de las regiones y localidades pueden crecer utilizando el potencial de desarrollo existente en el territorio.

Según Vázquez Barquero (2002:103), “el desarrollo endógeno se puede conceptualizar como

un proceso, cuyo nacimiento, desarrollo y maduración se apoya en una combinación de causas que van desde el estado de necesidad hasta la disponibilidad de recursos naturales y locacionales, con fuerte demanda en el mercado.

Todos estos procesos contienen, al menos, dos dimensiones: una **económica**, en que los emprendedores locales demuestran su capacidad para la organización de los factores productivos con niveles de productividad suficientes para ser competitivas en los mercados; otra **sociocultural**, en que los valores y las instituciones locales sirven de base al proceso de desarrollo y se fortalecen en el ejercicio de la propia estrategia”.

Más concretamente, se puede **definir** el desarrollo económico local “como un proceso de crecimiento y cambio estructural que mediante la utilización del potencial de desarrollo existente en el territorio conduce a la mejora del bienestar de la población de una localidad o una región. Cuando la comunidad local es capaz de liderar el proceso de cambio estructural, la forma de desarrollo se puede convenir en denominarla desarrollo local endógeno” Vázquez Barquero, (1999:52).

Algunos de los ingredientes que permiten hablar de desarrollo endógeno e interpretar el desarrollo económico local desde una perspectiva territorial son la reelaboración del concepto de distrito industrial de Marshall (1963), realizada por Becattini (1979), la noción de entorno innovador, llevada a cabo por los equipos de investigación que componen el Grupo de Investigación Europea sobre entornos Innovadores (GREMI), la conceptualización de la estrategia de especialización flexible, desarrollada por Piore y Sabel (1990) y la discusión sobre los *clusters* realizada por Porter (1990).

De esta manera, de los trabajos de Marshall (1920; 1923), Young (1928) y Stigler (1951) se ofrece la tesis central de que la **descentralización productiva** puede interpretarse como una consecuencia de la expansión del mercado y de la división del trabajo.

La característica básica del enfoque anterior es la introducción en el análisis de la noción de economías externas o externalidades que justifica la coexistencia entre pequeñas y grandes empresas o, dicho en otros términos, entre descentralización productiva e integración

vertical. Se asocia la obtención de rendimientos crecientes a la existencia de economías de especialización y la cooperación entre empresas, generadas por la desintegración vertical de procesos complejos en otros más simples y por las economías de aprendizaje. Economías derivadas de las ventajas de la acción conjunta que la aglomeración sectorial y geográfica favorece y generando eficiencia colectiva activa.

En el modelo descrito por Marshall (1963), la atmósfera industrial local es el elemento reproductor de las economías externas. La especialización del trabajador no se pierde desde el punto de vista del distrito cuando el trabajador pasa de una empresa a otra. Por ello, concede una importancia central al capital humano como factor de producción, pues no sólo está incorporado a la maquinaria, sino sobre todo a los trabajadores especializados. De este modo, el capital humano tiene como producto al conocimiento, mientras que el proceso necesario para su creación es el aprendizaje. El éxito de los municipios no depende sólo del campo de lo económico; son igualmente importantes los aspectos más amplios sociales e institucionales.

Según Vázquez Barquero (2002:103) la teoría del entorno innovador redefine la interpretación del desarrollo local, al precisar la relación entre desarrollo y nuevas tecnologías. Su aportación más original consiste en haber puesto en evidencia las relaciones entre el carácter espacial del desarrollo y el surgimiento del cambio tecnológico en el propio territorio, asociado con el saber hacer local, la importancia del I+D y la valorización de los recursos humanos.

El componente estratégico de la dinámica territorial lo constituye la introducción de innovaciones en el sistema productivo, que favorezcan el aumento de la productividad y de la competitividad del sistema de empresas locales, municipales. Pero la dinámica de la economía local gira alrededor de la organización del *milieu*, en el que se establecen redes de relaciones de todo tipo entre las empresas, los proveedores y los clientes, que tienden a reducir los costes de transacción. La dinámica de aprendizaje permite a los agentes locales transformar su comportamiento en función de las transformaciones del entorno”.

2.2.7. La formación del paradigma de desarrollo endógeno

Estas teorías han tenido su origen en los autores preocupados por las necesidades y la vitalidad de las comunidades de base. El paradigma del desarrollo local nacería como una respuesta al fracaso del paradigma funcionalista, que entendía el espacio como un mero escenario sobre el que se desarrollaban los fenómenos de la realidad económica. Sin embargo, la aparición de ciertos fenómenos autónomos de desarrollo, en zonas industrializadas de los países, ha llamado la atención y transformado el enfoque de los analistas.

A su vez, las modificaciones producidas en el sistema económico, pasando del modelo fordista al de la descentralización productiva y relocalización de las actividades, obligará a los estudiosos de la materia al empleo de nuevas teorías y conceptos. En este contexto de finales de los años setenta y principios de los ochenta, los modelos del desarrollo local conducen a la aparición de un nuevo paradigma en la investigación del desarrollo económico.

Esta nueva corriente entiende que el territorio posee una gran importancia en los fenómenos de desarrollo. Algunos aspectos de la vida social, previamente obviados por otras corrientes de la ciencia económica, como la sedimentación histórica o la interrelación de los factores sociales y culturales, van a ser apreciados de forma positiva. Se trata de un enfoque que valora el diseño de la política de desarrollo, desde abajo hacia arriba, casi en una posición antitética a la de la planificación clásica, de las décadas desarrollistas de los años cincuenta y sesenta.

En las décadas de los sesenta y setenta, el desarrollo local había interesado a algunos Organismos Internacionales, alguna Universidades y así como a las Instituciones especializadas en temas de desarrollo. Se cuestionaba un modelo de crecimiento económico considerado perjudicial para el entorno e insostenible respecto de los recursos naturales, que con la crisis petrolífera de 1973, iba a corroborarse claramente.

El rechazo al denominado “desarrollismo” alcanza su momento álgido en la Conferencia de Estocolmo de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente, celebrada en 1972, acuñándose el concepto de ecodesarrollo. Tales teorías inciden en los problemas del Tercer Mundo

aunque también aplicarán su metodología a las zonas más atrasadas de los países desarrollados, como son las áreas rurales en declive y las zonas industriales en reconversión. El desarrollo local se fue convirtiendo, así, en un foco de atención de las instituciones académicas y los centros de investigación.

Una de las principales características de este proceso de desarrollo es la capacidad de las localidades para el auto-gobierno de su propia evolución económica. En estos casos, algunos elementos fundamentales de la sociedad local son las instituciones locales representativas, es decir los gobiernos locales. Un desarrollo que ha de basarse en las propias fuerzas y recursos locales, con capacidad de controlar localmente el proceso de acumulación, con capacidad de innovar o de generar interdependencias productivas (inter o intrasectoriales) requiere algún grado de presencia de los entes locales.

Si la evolución de estas políticas avanza positivamente, (con necesidad de captar la capacidad empresarial, formar la mano de obra, conocer e inventariar productos y mercados, dirigir los ahorros procedentes de actividades anteriores en crisis, facilitar la accesibilidad física e intelectual a los asentamientos de población, etc.) la exigencia de una disposición de liderazgo, por parte de los poderes públicos locales, es mayor.

Según Garofoli (), en los fenómenos de desarrollo local, se darían un conjunto de características estructurales, como: una fuerte división del trabajo entre las empresas del sector productivo local; una acusada especialización, capacidad de experimentación, un eficiente sistema informativo, y la capacidad profesional de los trabajadores. El fenómeno se hace verdaderamente endógeno, cuando todos los recursos utilizados son completamente locales.

En estos casos, en los que los empresarios son locales, los trabajadores cualificados también, los recursos financieros acumulados, la tecnología innovadora introducida, etc., se considera que las localidades se encuentran con una posibilidad real de guiar su propia dinámica de desarrollo. A este planteamiento convendría oponerle dos cuestiones: ¿no estaremos hablando de un modelo autárquico? ¿no será una utopía la acumulación de todos estos recursos?

2.2.8. Las influencias sobre la teoría del desarrollo endógeno

Vázquez Barquero analiza los aspectos comunes y divergentes de la teoría del desarrollo endógeno, en relación con otras teorías previas en el tiempo o que presentan una cierta similitud en el objeto de estudio, en el momento actual. La teoría del gran desarrollo (en la que pueden incluirse los planteamientos de los polos de crecimiento) y los rendimientos crecientes, los procesos de desarrollo se producen como consecuencia de la utilización de las externalidades en los sistemas productivos locales, favoreciendo el surgimiento de rendimientos crecientes y, por tanto, el crecimiento económico.

Las teorías anteriores son cercanas a las posiciones desarrollistas de los años sesenta y setenta. Las diferencias entre una y otra teoría se basarían no tanto en la importancia o la dimensión de las empresas, sino en la articulación de un sistema de empresas, con gran actividad entre sí es decir interrelacionados. A estas diferencias de concepción económica habría que sumar las consecuencias de tipo institucional. El punto de partida de Perroux() es un concepto abstracto del territorio, aislado de sus componentes históricos, políticos, socio - culturales, etc., intentando extraer una fórmula válida para cualquier espacio considerado.

Por otra parte, su idea de la intervención pública, en una línea keynesiana correctora, sólo puede llevarse a cabo desde grandes niveles territoriales de intervención. Al menos, su pensamiento se orientaba en dirección del nivel de intervención nacional. Esta concepción es absolutamente diferente de la propia del desarrollo endógeno, en donde las escalas de intervención son pequeñas, arrancando las iniciativas, desde las propias autoridades locales, en una dirección de las políticas públicas que va desde abajo hacia arriba.

La teoría del crecimiento dualista y la acumulación del capital, considera que el desarrollo de las localidades se basa, en buena medida, en la atracción de recursos de las actividades económicas envejecidas a otras más dinámicas, utilizando, con este fin, los excedentes generados en el proceso productivo. El ejemplo más claro, y además evidente, en el caso de las economías del Sur de Europa, es el paso de una economía agraria a otra industrial. El crecimiento se ve favorecido por el empleo de los excedentes del sector anterior (mano de obra, ahorros) en el nuevo.

La teoría del desarrollo endógeno también se apoya, en opinión de Vázquez Barquero, en la idea de una existencia de mano de obra barata y abundante, creyendo en la posibilidad de cambios progresivos en las actividades productivas, así como en el reconocimiento de la existencia de una economía proto - industrial en los territorios en que se producen dichos procesos. Sin embargo, existen ciertas diferencias, por una parte, el fenómeno de desarrollo, según la teoría endógena, se puede articular en torno a cualquier sector (sea agrario, industrial o de servicios) y, por otra parte, pueden darse formas mixtas de funcionamiento de los actores locales, a través de fórmulas de trabajo flexible (trabajo a domicilio, trabajo temporal o informal), la utilización del trabajo femenino, la difusión del cooperativismo o la integración del sindicalismo en los procesos.

La teoría de la dependencia y el control local del desarrollo, que considera que el potencial del desarrollo depende de la capacidad de control de los actores locales, provocando una serie de incógnitas. Por una parte, las consecuencias político administrativas de este planteamiento son obvias. Es inconcebible control alguno del propio proceso de crecimiento, si las entidades locales no cuentan con capacidad ni autonomía en la implantación de sus políticas. En este postulado, las economías periféricas se ven incapacitadas, de forma crónica, para crecer de modo auto-sostenido, en principio, rechazaría la posibilidad del desarrollo local endógeno.

La globalización habría contribuido al proceso de centralización y concentración del capital y de los mercados. La empresas pequeñas y medianas y, a su vez los espacios (incluida su dimensión institucional, es decir, las entidades locales) estarían bajo el control tecnológico y comercial de las grandes. Los procesos de re-estructuración de las grandes ciudades, regiones, y países estarían fuertemente marcados por el proceso de globalización y la estrategia de los grandes poderes fácticos internacionales. A esto se sumarían elementos novedosos de la economía mundial, como la variación en la organización de la producción y lo que se puede entender en la actualidad como dependencia tecnológica.

La teoría del desarrollo endógeno entiende que, a pesar del poder que puede mostrar el capital exógeno, los sistemas productivos locales, al estar formados por un conjunto de agentes

sociales, políticos y económicos, capaces de constituir una red de relaciones económicas, políticas, jurídicas, etc. que estimulen el crecimiento.

Por otra parte, las actuales empresas de la época de la globalización no basan su localización en criterios meramente funcionales, sino que emplean otros más relacionados con localizaciones de recursos específicos. Incluso, el desarrollo local puede beneficiarse de la adaptación a la tecnología y de la introducción de ciertas mejoras de ingeniería, pequeñas modificaciones en el diseño de los productos, adaptando los productos a la configuración final de cara al consumidor.

El sistema económico actual es de tipo asimétrico y policéntrico, con lo que el desarrollo vendría determinado por la capacidad de adaptación de las ciudades, las comarcas, las provincias o las regiones a la competitividad. En este contexto, es posible que aunque existan empresas poderosas que controlen las relaciones de poder sobre las grandes transformaciones de la economía global, también, en otra escala, pueden convivir formas eficientes de sistemas productivos locales.

La teoría territorial del desarrollo y de las iniciativas locales, que entiende que el desarrollo se refiere a procesos de transformación económica y social que se generan como consecuencia de la respuesta de las ciudades y las regiones a los desafíos de la competitividad y en los que los actores locales adoptan estrategias e iniciativas encaminadas a mejorar el bienestar de la sociedad local. Por tanto, desde estos planteamientos, todos los cambios de la economía local han de basarse en las “fuerzas vivas” del mundo local.

Las fórmulas de desarrollo establecidas desde fuera, han demostrado su claro fracaso. Cada territorio es el resultado de una historia en la que se ha ido configurando el entorno institucional, económico y organizativo, con una identidad propia y su capacidad estratégica para responder a la globalización. En este sentido, el incremento competencial de los Gobiernos y Administraciones Locales, amplía el campo de actividad y la posibilidad de respuesta de éstas. Esa capacidad de decisión de las localidades, combinada con posibles impulsos, procedentes de otros niveles territoriales, puede incrementar el potencial de desarrollo.

Las propuestas de esta tendencia buscan la fijación de la población en el territorio, tomando iniciativas que circulen desde abajo hacia arriba. El mantener vivos los vínculos de la comunidad local impulsa el desarrollo de las pequeñas y medianas empresas, promotoras de las economías locales (economía campesina y fórmulas alternativas a las de la economía tradicional, potenciando el desarrollo industrial).

La firma de convenios interadministrativos, la constitución de consorcios con participación de grandes, pequeñas y medianas empresas, las administraciones centrales y regionales, etc. permiten estimular el desarrollo económico local.

Esta escuela presenta un conjunto de elementos compartidos con la del desarrollo endógeno, pero diferenciándose en algunas cuestiones. Primeramente, puede caer en un excesivo localismo, que llegue a posiciones cuasi- autárquicas. El modelo de desarrollo local parte de un concepto de espacio abierto, de economías integradas en sistemas internacionales, aunque conservando su especificidad propia.

2.2.9. Políticas de desarrollo local; Sus Características

Desde la expansión del concepto del desarrollo local entre los países occidentales a partir de principios de los años ochenta, se ha producido una cierta evolución en las actuaciones en materia de desarrollo local. Así, en opinión de Vázquez Barquero puede entenderse que han existido tres generaciones de políticas de desarrollo local;

En **primer lugar**, las políticas se orientaban a la creación de infraestructuras y la prioridad en atraer capital externo y empresas procedentes del exterior para ubicarlas en la localidad (a través del empleo de todo tipo de incentivos). **Una segunda** generación de políticas de desarrollo local tendría relación con el impulso de los recursos inmateriales para el desarrollo a través de viveros de empresas, centros de empresas e innovación, institutos tecnológicos y centros de formación.

La tercera generación de las políticas de desarrollo local tendría relación con la constitución de redes entre empresas, organizaciones e instituciones radicadas en el propio territorio, así con otros en los que se observe una cierta complementariedad estratégica. El citado autor no

identifica temporalmente estas posibles generaciones, se las entiende como posibles etapas lógicas en el proceso de desarrollo.

En el caso de hondureño, estas generaciones de políticas que manifiesta el autor ubicándolas en otros contextos se han desarrollado de manera débil con mayor énfasis la tercera. Así, a finales del 2008 y principios muchos municipios hondureños presentaban fuertes deficiencias en materia de infraestructuras básicas, salud, educación, etc. comprometiendo buena parte de su presupuesto en este tipo de políticas. Posteriormente, se observan, desde mediados de los noventa preocupaciones (especialmente en municipios de naturaleza urbana y con actividades principalmente industriales y de servicios) relacionadas con el reciclaje y la formación de los recursos humanos, en un momento en que las duras reconversiones industriales hacían mella en sus poblaciones.

A partir de los noventa se observaría una incipiente aparición de la sociedad civil y, por tanto, una tendencia a compartir las políticas con otros actores sociales y económicos, en línea con la idea de la tercera generación de políticas, planteada por Vázquez Barquero y centrada en la articulación de redes.

“no confían ni en la mano invisible del mercado ni en la mano visible de la intervención pública”

Esta visión gradualista de las intervenciones en materia de desarrollo local la comparte Hudson, pero bajo la perspectiva de grados de intervencionismo económico por parte de las entidades locales. Así, desde un nivel de intervencionismo mínimo contaríamos con las políticas de acomodación por parte de las autoridades locales, adoptando un papel pasivo en las intervenciones, de un modo claramente reactivo y centrado en las infraestructuras. Las principales actuaciones, en este sentido, se concentrarían en la promoción del suelo industrial y la construcción de edificios y material logístico.

Se relaciona claramente con las actividades tradicionales del Gobierno Local, esto es las políticas de ordenación urbana y planificación física de las actividades.

Desde un punto de vista organizativo generan menos incertidumbre a los gobiernos locales, al tratarse las encargadas de llevarlas a cabo, de unidades muy asentadas en la organización. Sin embargo, si no se acompañan de otras políticas de apoyo, por sí solas no permiten un liderazgo claro de las Entidades Locales sobre su espacio económico, sobre todo para poder condicionar el tipo, calidad y cantidad de empleo generado.

En un **segundo nivel** de intervencionismo nos encontraríamos con un intento de las instituciones locales por favorecer que las estructuras y procesos organizativos favorezcan el desarrollo local, estableciendo sistemas que permitan suavizar la burocracia, especialmente en la relación con las empresas. También, desde el punto de vista administrativo, se ponen en marcha unidades para el desarrollo económico (que en Honduras han adoptado la forma de Agencias de Desarrollo Local). No se trataría de un tipo de actividades con incidencia inmediata en la generación de actividades económicas, sino de acompañamiento de otras medidas.

En un **tercer nivel** de intervencionismo se propondría el estímulo y atracción de actividades económicas y, especialmente de inversiones de toda índole a través de la promoción industrial (publicidad de las posibilidades de negocio y facilidades logísticas). Se apoyaría, por parte de las entidades locales, a través de la financiación para ayudar a las empresas al acceso a terrenos, edificios, equipos y mano de obra. En este rol, las entidades locales actuarían como “agencias publicitarias” de sus propios sistemas productivos y mercados de trabajo locales.

En un **cuarto estadio**, cabría una actitud de activación, que implicaría una posición más activa e intervencionista, con mayores niveles de ayuda financiera, con una gestión intensa del mercado de trabajo (a través de los sistemas de formación y programas de inserción laboral) y desarrollo de negocio, favoreciendo el establecimiento de empresas propias.

Finalmente, el mayor grado de intervencionismo busca una participación muy activa de la entidad local para intervenir en su economía, a través de una mejora en la difusión tecnológica, en el apoyo de las formas alternativas de empleo y producción e, incluso

reemplazar parte de las actividades del mercado con fórmulas y procedimientos propios (una verdadera **municipalización** de una parte de las actividades económicas locales).

Hudson() matiza el gradualismo de estas intervenciones, entendiendo que se produce una relación entre los diferentes roles que, en muchos casos, pueden llevarse de forma combinada. En un primer momento del desarrollo local las relaciones entre roles serían débiles, intensificándose con la profundización en las políticas de desarrollo local y evolucionando hacia una visión más integral de éste.

Por su parte, Pérez Ramírez y Carrillo Benito entienden que el planteamiento de crecimiento económico basado en las actuaciones microeconómicas (siendo el desarrollo local exponente de este tipo de actuaciones) daría lugar a tres tipos de **políticas interrelacionadas**. Por una parte nos encontraríamos con **políticas sectoriales**, que buscarían la mejora de cada uno de los **sectores productivos de la economía local**; las políticas territoriales que **relacionan a los sectores económicos con el mercado de trabajo local**; y **las medio ambientales** que conectarían las **políticas sectoriales con la idea de la sostenibilidad**.

Pero más interesante parece la clasificación que los mismos autores realizan basándose en la horizontalidad y verticalidad de los programas. Consideran que muchas de las actuaciones de desarrollo local tienen un carácter horizontal que afectarían al resto de las políticas locales. Por otra parte, los programas verticales se centrarían en sectores de actividad económica concretos.

Consideramos que resulta muy difícil hablar de fases o generaciones en las políticas de desarrollo local, sea cual sea el criterio empleado (el carácter integral de dichas políticas, el nivel de intervencionismo, o su carácter vertical u horizontal). Con carácter exploratorio, tras un breve análisis del estudio de caso, la realidad muestra un carácter mucho más complejo. No resulta sencillo simplificar las fases de las políticas, especialmente cuando ninguna de estas fases está cerrada del todo (ni siquiera la de la dotación logística, al tener que adaptarse ésta a los avances tecnológicos).

El desarrollo local se inserta en un marco de políticas públicas locales que, ciertamente, han conocido una evolución en nuestro país en los últimos veinte años. Pero de ahí a considerar que existen generaciones de políticas parece una simplificación excesiva, más aún teniendo en cuenta que en una realidad de más de ocho mil municipios las generalizaciones resultan casi impracticables.

2.3. Los Paradigmas de la Descentralización Municipal y La Participación de los Actores Locales

2.3.1. Perspectivas históricas y situación actual

A lo largo de la historia se han dado sucesivos procesos de centralización y de descentralización políticas: al centralismo romano sucedió la descentralización feudal, pero luego la conformación de las naciones exigió el centralismo nacional (según lo advirtiera Tocqueville). En los Andes, a su vez, al centralismo tiwanacota siguió una descentralización pero la centralización fue reasumida por los Incas, de manera similar a lo que ocurrió con el imperio maya y azteca. Esta doble tendencia centralista, en Europa y en América, facilitó la colonización de la actual América Latina pero luego, en la medida en que se consolidaba la colonización, el centralismo inicial se fue debilitando, hasta el surgimiento de las intendencias, en el siglo XVIII.

La Guerra de la Independencia de España en el primer cuarto del siglo XIX y la instauración de la República en Brasil hacia finales de ese mismo siglo, pueden ser consideradas como movimientos descentralizadores respecto del centro colonial o imperial, según los casos pero lograda la emancipación, la conformación de las nuevas naciones exigió en cada una de ellas una fuerza centralizadora, a partir de la dominación, la hegemonía o el consenso entre oligarquías locales (Palma 1983).

Con altibajos, el impulso centralista nacional prevaleció en América Latina durante más de un siglo, tendiendo a aumentar a lo largo del siglo XX, hasta llegar, hacia fines de la década de 1950, al paradigma de la planificación central, cuya vigencia concluyó con la crisis de la

deuda (1982). La postcrisis se caracteriza por el ajuste económico pero también por la recuperación de la democracia.

En esta post-crisis, tal vez por primera vez en América Latina, se plantea efectivamente reducir el protagonismo de los gobiernos nacionales y descentralizar decisiones hacia las iniciativas locales y personales como estrategia de desarrollo. Este objetivo resulta plenamente funcional respecto a la transformación productiva que los nuevos tiempos exigen (CEPAL, 1990) y que requiere de la articulación de esfuerzos públicos, privados y colectivos en escenarios locales a fin de lograr sinergias que propicien la innovación. Para que ello sea posible la descentralización política del Estado resulta imprescindible (Boisier, 1992).

La reducción del protagonismo nacional, sin embargo, no se da solamente en dirección a las colectividades subnacionales y a las personas sino también hacia colectividades supranacionales: regionales y aun mundial. Simultáneamente con la descentralización intranacional, en el escenario mundial también se puede observar una tendencia hacia la centralización supranacional, que se manifiesta en el surgimiento de bienes públicos mundiales, para el resguardo de los derechos humanos, y en los procesos de integración regional que se están dando en todo el mundo, con Europa a la cabeza. Mucho de la teoría de la descentralización particularmente del federalismo fiscal tiene plena aplicación a los procesos de integración.

2.3.2. El centralismo y tendencias descentralizadoras

Ya se ha mencionado que la conformación de las naciones latinoamericanas requirió de centralismos. La centralización de la educación y el servicio militar jugaron un papel tan importante en el plano ideológico como la unificación de las fuerzas armadas en el plano militar.

Una creciente intervención de los gobiernos nacionales en la provisión de salud resultó también importante para su legitimación. Los municipios habían heredado de la Iglesia la prestación de servicios gratuitos de educación y salud pero la exigüidad de sus recursos y la

importancia de los objetivos justificaron una intervención creciente de los poderes centrales en dicha prestación.

Paulatinamente la provisión de la educación pasó a ser, cada vez en mayor medida, una responsabilidad de los gobiernos centrales: nacionales en la mayoría de los países latinoamericanos, primero intermedios y luego nacionales, en los casos de Argentina y Brasil, prevaleció efectivamente el federalismo.

A la tendencia de los gobiernos nacionales a centralizar la provisión de servicios, se añadió otra, a intervenir crecientemente en el funcionamiento de la economía, principalmente a raíz de la crisis económica de los años 30. Ésta había demostrado la necesidad de la intervención del Estado en la economía y así se justificó: a) su injerencia en la formación de precios o que los fijara directamente para controlar la inflación; b) la adopción de medidas proteccionistas en beneficio de la industria, y c) la inversión productiva en las áreas donde no había un interés manifiesto en invertir por parte de capitales privados.

Finalmente se adoptó el paradigma de la planificación central, donde el Estado asumía el papel protagónico en el desarrollo económico y social a través de una planificación “imperativa” para lo que llegó a ser un poderoso sector estatal e “indicativa” para el resto de los agentes económicos, a fin de que se plegaran a la planificación decidida centralmente. Simultáneamente con el crecimiento de la importancia del Estado en la economía surgieron y se consolidaron poderosos movimientos sindicales, igualmente centralistas, a través de los cuales pudo participar en la política una gran parte de los “hasta entonces excluidos”, lo que les dio una gran legitimidad.

El centralismo tuvo sin duda aspectos positivos en lo que se refiere a integración nacional y cobertura de servicios básicos, e incluso en lo que se refiere a industrialización, pero fue también un factor coadyuvante para que el crecimiento económico se concentrara, en cada país, en sólo una o muy pocas regiones.

2.3.3. Crisis del centralismo como modelo de administración del Estado

La crisis del centralismo fue ante todo una crisis de **eficiencia**, que se manifestó en el hecho un **endeudamiento externo** creciente, que se generaba en déficits de empresas públicas y del gobierno central, y en el monopolio estatal de moneda extranjera, endeudamiento que tendía a aumentar a ritmos cada vez más acelerados respecto al crecimiento del producto. La complejidad de la administración estatal se fue multiplicando. Esto la hizo cada vez más opaca y menos accesible a cualquier forma de participación, y favoreció el clientelismo y la corrupción. Todo ello propició que las decisiones se tomaran en círculos cada vez más cerrados y en forma cada vez más excluyente. En muchos países gran parte de los recursos provenientes del creciente endeudamiento estatal fueron aplicados muy ineficientemente debido a la corrupción.

La centralización llegó al extremo a partir de la década de 1960, en un contexto de recrudecimiento de la Guerra Fría, con la instauración casi generalizada de dictaduras militares en la región latinoamericana. La década de máximo centralismo, que fue la de 1970, coincidió con la crisis del petróleo y la consiguiente abundancia de petrodólares, lo que permitió recurrir en mayor escala al endeudamiento. Pero finalmente el paulatino agotamiento de la capacidad de endeudarse tendió a acrecentar el déficit público. Dada la inflexibilidad del gasto salarios de empresas públicas y organizaciones paraestatales, de servicios sociales y de empleados públicos.

La extrema exclusión política, por un lado, y la creciente inflación, por otro, condujeron finalmente al centralismo a una **crisis de gobernabilidad**. La lucha por la recuperación de la democracia resultó favorecida por un cambio en la política de Estados Unidos, que de apoyar a las dictaduras militares pasó a apoyar la restitución de los derechos humanos y ciudadanos (gobierno de Jimmy Carter).

Poco a poco todos los países de la región fueron recuperando su anterior funcionamiento democrático pero para las amplias mayorías que resistieron a las dictaduras, la lucha por la democracia no tenía como objetivo solamente la recuperación del funcionamiento democrático anterior. Los mismos que participaron masivamente por recuperar los derechos

humanos, reclamaban su derecho a seguir participando en las decisiones que más pueden afectar la vida colectiva. Canalizar constructivamente este impulso participativo se convirtió en un objetivo primordial de gobernabilidad para los nuevos gobiernos democráticos, pero ello requería de una completa transformación del aparato centralista: una descentralización del poder hacia el ciudadano.

El hecho que marca la crisis final del centralismo es la **crisis de la deuda** (1982).

Un nuevo cambio en la política de Estados Unidos (elección de Ronald Reagan), esta vez en el sentido de aumentar sus gastos de defensa y a la vez disminuir impuestos, determinó un alza de la tasa de interés que resultó insoportable para las endeudadas economías de la región.

Como es de conocimiento, el ajuste de la economía implicó, durante todo el resto de la década de los 80, una caída persistente en los ritmos de la inversión fija del crecimiento, del empleo y del gasto público, particularmente del social. Ante la necesidad imperiosa de reducir los déficits fiscales se generó una tendencia simétricamente opuesta a la imperante hasta entonces: a transferir responsabilidades sobre prestación de servicios a gobiernos subnacionales y a privatizar las empresas estatales.

2.3.4. La descentralización un nuevo paradigma y sus modelos

Como es bien sabido, la paternidad de la idea de la descentralización como la forma más adecuada de organizarse para el ejercicio de la democracia pertenece a Alexis de Tocqueville (1835). Este autor desarrolló originalmente la teoría que sustenta esta afirmación a partir de la observación y el análisis de la formación histórico-social de Nueva Inglaterra, cuyos principios y organización básica fueron después adoptados por el resto de los Estados Unidos (Tocqueville, 1835). Según la visión de Tocqueville, si la soberanía reside en el pueblo, cada individuo constituye una parte igual de esa soberanía y tiene igual derecho a participar en el gobierno del Estado. Y aunque cada individuo sea igualmente capaz de autogobernarse

“obedece a la sociedad no porque sea inferior a los que la dirigen, o menos capaz que otro hombre para gobernarse a sí mismo, sino porque le parece útil y sabe que dicha unión no puede existir sin un poder regulador”.

La forma primaria, “casi natural”, en que los hombres constituyen ese poder regulador sería. **La Comuna**, organización en la que todos participan directamente y deciden por mayoría sobre qué es más útil atender colectivamente, lo que cada uno debe aportar para ejecutar estas decisiones, y quienes serán responsables de hacer cumplir y responder por este mandato.

La sociedad comunal existe en todos los pueblos, cualesquiera que sean sus usos y leyes. Sólo en la comuna, gracias a la democracia directa, los hombres pueden ejercer plenamente el derecho de autogobernarse, pero “entre todas las libertades, la de las comunas es precisamente la más expuesta a las invasiones de poder y para defenderse con éxito es preciso que hayan adquirido todo su desarrollo y que hagan parte de las ideas y de las costumbres nacionales”. La Comuna representaría para Tocqueville algo así como un laboratorio de ejercicio de la democracia:

“una sociedad muy civilizada tolera con dificultad los ensayos de la libertad comunal; se rebela a la vista de sus numerosos extravíos, y desespera del éxito antes de haber alcanzado el resultado final del experimento”. Pero es en esa libertad creadora donde reside “la fuerza de los pueblos libres”.

Según este autor, la Comuna había sido objeto de avasallamiento en Europa pero en cambio había llegado a desarrollarse plenamente en Nueva Inglaterra. (Ahora EE.UU) Observa que allí todo aquello que se refería a las necesidades cotidianas de la sociedad se resolvía en la comuna. El Condado y el Estado tenían sobre todo facultades legislativas pero sus decisiones debían ser ejecutadas a través de los funcionarios (electos) de las comunas. Los ciudadanos elegían representantes en los niveles superiores sólo para resolver aquello que estas organizaciones básicas no podían resolver por sí mismas. Toda la organización federal de los Estados Unidos se habría basado en los principios que inspiraron la formación de las comunas fundadoras y el federalismo no solamente permitiría el ejercicio más pleno de las libertades

sino también dar respuesta al problema de la dictadura de la mayoría, al permitir una expresión territorial de la diversidad política.

El proceso de decisión en una comuna de Nueva Inglaterra en el siglo XIX está descrito como sigue: “supongamos que se trata de establecer una escuela; los *select-men* (ejecutores electos) convocan para cierto día, en un lugar indicado de antemano, a la totalidad de los electores; allí exponen la necesidad que se siente, dan a conocer los medios de satisfacerla, el dinero que hay que gastar y el lugar que conviene escoger. La asamblea, consultada sobre todos estos puntos, adopta el acuerdo, fija el lugar, vota el impuesto, y confía la ejecución de su voluntad en los *select-men*”. Observa Tocqueville, sin embargo, que Estados Unidos representa un caso único de organización política sustentada únicamente en la democracia.

Y ello habría sido posible gracias a que los inmigrantes fundadores unos 150 en total provenían de clases pudientes, tenían un nivel de educación bastante avanzado, compartían hábitos de orden y moral, y llegaron acompañados de sus mujeres e hijos. Su motivación era idealista: llevar a la práctica el puritanismo, doctrina religiosa que “se confundía en muchos puntos con las teorías democráticas y republicanas más absolutas”. Pero lo fundamental habría sido que, en la época de las primeras migraciones, el gobierno comunal (“germen fecundo de las instituciones libres”) había entrado ya profundamente en los hábitos ingleses y con él el “dogma” de la soberanía del pueblo.

En el contexto latinoamericano la crisis de la deuda implicó un rápido descenso de la inversión pública. En cambio, transcurrido el ajuste, a partir de los años 90, la participación de la inversión privada en la inversión fija tiende a aumentar aceleradamente. Paralelamente el endeudamiento privado se torna más importante que el público.

La crisis de la planificación central dejó el espacio libre a otro paradigma económico, el **modelo neoliberal**, que básicamente planteaba devolver al libre mercado la función primordial de asignar recursos y reducir el Estado a asegurar la estabilidad económica y el cumplimiento de contratos. Sin embargo, transcurrido un tiempo, se comprobó – con un alto costo - que para que el mercado funcione adecuadamente es indispensable un **desarrollo institucional** que garantice la competencia, desarrollo que en la región es aún muy incipiente.

Por otro lado, también resultaba indispensable la intervención del Estado para que el crecimiento sea equitativo tanto respecto a las sociedades actuales como a las del futuro.

Frente al paradigma económico neoliberal del Estado mínimo, emerge la necesidad de un Estado regulador y redistribuidor. Si se suma a estas funciones la responsabilidad de asegurar un funcionamiento democrático, al nuevo Estado democrático le correspondería, básicamente: a) en lo económico, crear las mejores condiciones para la competitividad; b) en lo social, reducir la pobreza y asegurar equidad, y c) en lo político, viabilizar una participación constructiva, además, cumplir estas funciones con eficiencia y probidad.

El logro de estos objetivos resulta tanto más difícil cuanto: a) durante el centralismo se desarrolló una **cultura proteccionista** que favorece funcionamientos monopólicos; b) las desigualdades y en particular la pobreza resultaron acrecentadas por la crisis y el consiguiente ajuste, y c) durante el centralismo se fortaleció una fuerte cultura paternalista, clientelista y prebendalista terminar con esta cultura a nivel local, departamental o nacional es uno de los grandes desafíos de los procesos de descentralización con participación real de la ciudadanía.

Frente a este desafío, la descentralización emerge ya no solamente como una condición para profundizar la democratización y como parte de una estrategia para enfrentar la crisis de la deuda sino como la forma de organización más adecuada para implementar un nuevo paradigma que se basa en la complementariedad y participación entre los sectores privado, social y público.

En primer lugar, la descentralización parece particularmente apropiada para facilitar la *competitividad*: sólo a través de ella sería posible la adecuación del aparato estatal a las tendencias descentralizadoras y desconcentradoras propias de una nueva forma de producir. Y tan importante como esto: la descentralización sería el medio por excelencia para que el Estado desempeñara las nuevas funciones que le corresponden en forma eficiente, pues ella permitiría, además de una mayor eficiencia fiscal: a) una mejor adecuación de la provisión de servicios públicos a las diferencias territoriales, b) la descongestión de la administración pública y c) una mayor participación ciudadana en los procesos de asignación y control del gasto.

En segundo lugar, en lo que se refiere a objetivos sociales, nuevos sistemas de redistribución territorial deberían generar una mejor redistribución social y a la vez facilitar la operación de políticas para enfrentar la pobreza. **En tercer lugar**, la descentralización política debería contribuir sustancialmente al logro de dos objetivos adicionales que también son esenciales para la gobernabilidad democrática: la *participación* ciudadana en la gestión pública y la *reducción de la corrupción*, condición indispensable para asegurar la eficiencia.

En conclusión la descentralización debe ser el paradigma político y económico mediante el cual se desarrollen multidimensionalmente todos los ciudadanos que habitan un espacio, local, municipal, regional y nacional.

2.3.4.1 La descentralización política-administrativa

La primera diferencia entre los países de la región latinoamericana se da en términos de organización constitucional fundamental: federales o unitarios. Como es sabido, son federales Argentina, Brasil, México y Venezuela, y unitarios los demás países. Sin embargo, en todos los países de la región se reconoce la **autonomía municipal** y actualmente casi todos ellos cuentan con órganos electos en sus niveles intermedios. La excepción serían Perú y los países de Centroamérica, donde sólo hay órganos electos en el nivel nacional y en el municipal. En el Perú por ejemplo se inició en el pasado un proceso de descentralización hacia un nivel intermedio (la región) que no prosperó. En cuanto a Centroamérica, este subcontinente nació unido y ahora avanza a la integración; cuando ésta sea completada, también quedaría conformada por tres niveles fundamentales de gobiernos electos.

Dentro de este panorama general existen situaciones particulares, tanto en lo que se refiere al nivel intermedio como al municipal. En lo que se refiere al nivel intermedio, en Bolivia y Chile la descentralización política se reduce a la elección indirecta de consejos (departamentales en Bolivia y regionales en Chile) que no tienen facultades normativas, pero participan en procesos de asignación de los recursos de fondos territoriales y tienen funciones de control sobre la gestión de funcionarios designados por el Ejecutivo nacional.

En cuanto al nivel municipal también se presentan algunas particularidades: en Bolivia, Costa Rica y Cuba la elección del respectivo ejecutivo es indirecta (Sierra, 1998). En otros casos puede haber órganos electos en circunscripciones submunicipales, como el **Cantón** en Bolivia, el **Corregimiento** en Panamá, la **Comuna** en Colombia o la **Parroquia** en Venezuela o el municipio en Honduras.

Es el caso de Honduras los municipios tienen asignación presupuestaria del 9% nacional para el desarrollo local sin embargo existe un proyecto de incrementar este porcentaje al 12%, los municipios no tienen participación en los procesos de asignación de los recursos las funciones de control surgen desde el nivel central superior del Estado.

Los procesos contemporáneos de descentralización han consistido principalmente en transferir funciones desde los gobiernos nacionales a los municipales, en materia de provisión de infraestructura y servicios básicos, y servicios de educación y salud. Para financiar las funciones transferidas se ha ampliado las competencias de imposición de los niveles locales (en algunos casos transfiriendo impuestos) y se ha instaurado o modificado sistemas de compensación.

Históricamente en los países federales los procesos de descentralización se han orientado primero hacia los niveles intermedios, para luego avanzar hacia el nivel municipal. En cambio en los unitarios frecuentemente la descentralización se enfoca al municipio y el nivel intermedio juega un papel de articulación con el nacional. Pero estas opciones se dan dentro de los respectivos contextos históricos de cada país.

Se estableció al comienzo de este texto que, el centralismo fue una necesidad histórica para la consolidación de los Estados nacionales. Logrado este objetivo, contemporáneamente se busca perfeccionar el funcionamiento democrático y la descentralización política es una condición para avanzar en este sentido.

Pero la descentralización política no deja de ser una lucha por el poder, contemporáneamente esta lucha se da a través de dos tipos de movimientos que cuestionan al centralismo: **por un lado, los tradicionales movimientos regionales** cuyo objetivo es restar poder al centro para

redistribuirlo entre varios centros y, **por otro, movimientos democráticos** cuyo proyecto es aproximar lo más posible el poder a los ciudadanos y que las organizaciones del Estado sean sus instrumentos de autogobierno.

Los procesos contemporáneos entonces se dan en ese contexto: se podría esperar que en los países unitarios (nacionales) la descentralización se orientara más fácilmente hacia el municipio y hasta niveles submunicipales pero aun en estos casos persisten y pueden llegar a prevalecer los intereses regionales. En Centroamérica, Colombia, Bolivia y Ecuador logró prevalecer la orientación municipalista frente a la regionalista pero no ha ocurrido lo mismo en Paraguay y en República Dominicana.

Este dilema no suele darse en los países federales, donde la descentralización política está orientada, en principio, hacia los estados o provincias constitutivos. Pero sólo en principio. En el caso de Brasil el país más descentralizado de la región ya en 1946 hubo una importante descentralización hacia los Estados y la descentralización hacia los municipios fue una bandera de lucha por la democracia durante el régimen militar instaurado en 1964 (De Almeida, 1995).

Ya mencionamos que, el logro de este objetivo político quedó consagrado en la Constitución de 1988, donde Brasil se autodefine como una “unión indisoluble de Estados y Municipios” (Brasil, 1988, Art. 1º). México, que a pesar de ser constitucionalmente un país federal está aún muy centralizado, podría aún optar por una solución similar. Venezuela optó por priorizar la descentralización – en este caso, voluntaria - en primera instancia hacia los Estados, en Argentina el proceso aún se mantiene mayoritariamente en el nivel intermedio y en Centroamérica la descentralización priorizó el nivel municipal.

Pero no obstante estas particularidades, se puede afirmar que la tendencia histórica general en la región es avanzar hacia los niveles más próximos al ciudadano, no solamente por ser una reivindicación democrática sino también por constituir la forma más eficiente de organizarse para competir en un mundo que avanza hacia la globalización inevitablemente

2.3.4.2 La descentralización como reforma política

Ya se ha mencionado que en América Latina la descentralización política ha sido planteada como un elemento fundamental del proceso de democratización – en el cual nos encontramos – que siguió a la crisis del centralismo.

Eduardo Palma (1983) analiza cómo, en América Latina, los estados nacionales se conformaron bien a partir de un centro dominante, sin contrapeso, o bien mediante procesos a través de una dialéctica entre unificación y hegemonía, que desembocaron, respectivamente, en sistemas unitarios o federales, pero imponiéndose en ambos casos un necesario centralismo que, sin embargo, habría ido evolucionando hacia formas mixtas.

En efecto, incluso un Estado unitario puede ser descentralizado: funcionalmente (universidades, iglesias...) o territorialmente, pero mientras a través de las primeras se propicia una participación no política, la descentralización territorial permite ampliar las oportunidades de participación política. Su principio es la elección de autoridades territoriales y su ejercicio se daría a través de la planificación participativa: “gestión democrática y técnica de los ciudadanos en el ejercicio de las competencias de sus órganos regionales y locales”. Lo decisivo para que este ejercicio de ciudadanía funcionara adecuadamente sería asegurar junto con las competencias transferidas un nivel de recursos similar al que estuvieran gastando los gobiernos centrales antes de la descentralización.

Borja, J (1986). Plantea que, si bien la centralización históricamente ha tenido aspectos progresistas, contemporáneamente es poco eficiente desde el punto de vista económico global, injusta desde el punto de vista social e inaceptable desde el punto de vista político, ya que habría conducido a un modelo tecnoburocrático vinculado estrechamente a las oligarquías económico sociales, generando así una “expropiación política” de las clases populares y medias. Ante esta situación, la descentralización sería una opción progresista ante la crisis tanto de los países socialistas como del Estado del bienestar, ya que ella sería consubstancial a la democracia y al proceso de democratización del Estado, al permitir: a) ampliar el campo de derechos y libertades, b) incorporar los sectores excluidos a instituciones

representativas y c) viabilizar un mayor control y participación populares en la actuación de las administraciones públicas (Borja, 1987).

Para implementar el proceso, habría que partir del reconocimiento jurídico de la existencia de colectividades con base territorial y transferir a estos sujetos competencias y recursos bajo el principio de Tocqueville:

“todo aquello que pueda decidirse y gestionarse a un nivel inferior no debe hacerse en un nivel superior”.

Este autor observa, también Oates (1972), que los ámbitos funcionales óptimos para la gestión de los servicios públicos son distintos entre sí y no corresponden necesariamente con unidades de carácter histórico, geográfico, cultural y social pero concluye que, a pesar de ello, es conveniente una organización territorial simple, con pocos niveles y basada en unidades relativamente grandes y homogéneas y que en todo caso sería preferible agregar que partir unidades históricas y culturales. Lo más importante sería la coherencia del conjunto, ya que el proceso descentralizador es caro.

Para Oates (1972) lo fundamental de la descentralización sería viabilizar la participación. De lo contrario sería “ficticia”. Para ello se requeriría de: a) sistemas de información (en ambas direcciones); b) nuevos procedimientos electorales (mecanismos mayoritarios y personalizados); c) apoyo a todo tipo de asociaciones y formas de vida colectiva; d) colaboración entre empresas y administración pública y e) defensa de derechos tales como el medio ambiente, la información, la salud, educación, cultura.

Comparto el enfoque Oates sobre la viabilización del proceso de descentralización, pero se necesita el enfoque hacia el desarrollo humano en la que participen objetivamente los actores locales en el diseño y la toma de decisiones.

2.3.4.3 Modelos de Descentralización política

Las preferencias de los ciudadanos por bienes públicos se refieren a distintos tipos de bienes: en algunos casos las preferencias son uniformes, en otros, geográficamente diferenciadas. Descentralizar los procesos de asignación político-administrativa a municipios implicaría, en principio, una solución más eficiente, ya que permitiría una mejor adecuación a las preferencias particulares de los respectivos territorios, reduciría la intermediación político-administrativa y facilitaría el control ciudadano del gasto. La transferencia de procesos de asignación político-administrativa desde el ámbito superior a cualquier otra inferior es, fundamentalmente, una descentralización política, pero la condición básica para que ésta contribuya a la eficiencia dependería de la calidad de los sistemas de participación de los actores y representación que se adopten para los procesos de provisión local, a fin de que dichas preferencias estén adecuadamente expresadas.

Rondinelli, D (1989) plantea la elaboración de un marco conceptual que reúne bajo una sola visión el enfoque politológico tradicional de la descentralización con el enfoque económico de la “opción pública”. Observaba este autor que la provisión, el financiamiento y el mantenimiento de los servicios públicos y de la infraestructura representan una parte sustancial del gasto público pero en la mayoría de los países en desarrollo se había puesto en duda la capacidad de los gobiernos centrales para proveer estos servicios con eficiencia y equidad, y se planteaba, en cambio, que los gobiernos locales, las empresas privadas y las organizaciones no gubernamentales podrían jugar un rol más importante para estos propósitos.

Según Rondinelli descentralización sería;

“la transferencia de responsabilidades de planificación, gerencia y recaudación y asignación de recursos, desde el gobierno central y sus agencias a unidades territoriales” y distingue cuatro formas principales o grados de descentralización: a) desconcentración, b) delegación, c) devolución y d) privatización o regulación. Las respectivas definiciones serían:

- a) *Desconcentración*: redistribución de poder de decisión y de responsabilidades financieras y de administración entre varios niveles del gobierno central, hacia oficinas no localizadas en la capital.
- b) *Delegación*: transferencia de poder de decisión y administración – incluidas responsabilidades financieras - sobre funciones públicas a organizaciones semiautónomas, no totalmente controladas por el gobierno central pero responsables en último término ante éste. Por ejemplo: empresas públicas, corporaciones de desarrollo regional o unidades ejecutoras de proyectos oficiales.
- c) *Devolución*: transferencia de autoridad, financiamiento y administración hacia gobiernos locales. Particularmente, hacia municipios que eligen sus alcaldes y concejos, cobran sus impuestos y tienen independencia para tomar decisiones de inversión. Sin embargo, se debe tomar en cuenta que en la mayoría de los países en desarrollo los municipios disponen de escasos recursos, carecen de personal calificado y no son lo suficientemente extensos para proveer servicios en forma económica y eficiente.
- d) *Privatización*: política dirigida a que los servicios sean provistos por empresas, grupos comunitarios, cooperativas, asociaciones voluntarias privadas, individuos, pequeñas empresas informales y otras organizaciones no gubernamentales. Para este autor, la privatización consiste desde dejar la provisión de bienes y servicios enteramente a la competencia económica hasta “partenariados” entre agencias públicas y empresas privadas.

Rondinelli señala que la responsabilidad del financiamiento es un tema que está en el núcleo del concepto de descentralización. Lo decisivo sería: quién paga, cómo se determina el monto y qué forma de pago se adopta.

El financiamiento de las funciones descentralizadas podría darse a través de: a) el autofinanciamiento y recuperación de costos (peajes, tarifas, impuestos por mejoras, etc.); b) el cofinanciamiento, donde los usuarios aportan servicios o se hacen cargo del mantenimiento, a fin de reducir costos (por ejemplo aportes no tributarios de comunidades);

c) expansión de ingresos locales: impuestos a la propiedad o indirectos; d) transferencias intergubernamentales; e) autorización de empréstitos locales (incluso garantía), f) acuerdos para proveer servicios de empleo y aumento de ingresos, y g) medidas para reducir costos, modificando o eliminando regulaciones.

Entre las transferencias intergubernamentales, distingue: a) impuestos compartidos, pero recaudados por el gobierno central; b) transferencias definidas por fórmula: según tipo de servicios y número de habitantes o usuarios, c) transferencias ad hoc, para servicios que el gobierno central desea promover, d) reembolso de cierto tipo de gastos, e) reducción de impuestos a individuos o empresas que inviertan en determinados lugares y f) reembolsos por gastos en servicios individuales o a los hogares (*vouchers*).

Señala como ventajas del sistema de transferencias para financiar funciones descentralizadas: (i) que los gobiernos centrales pueden tener mayor capacidad de recaudación y (ii) se puede inducir mayor competencia entre proveedores y ampliar el rango de escogencia de los consumidores, y como desventajas: (i) el riesgo de un control demasiado estricto sobre el gasto (serían los casos de Colombia, Nigeria y Pakistán) y (ii) el de desincentivar la recaudación de ingresos locales y de la eficiencia en el gasto cuando ellas constituyen un porcentaje muy alto de dichos ingresos.

Indica, finalmente, que habría pocas alternativas de descentralización en países con gobiernos fuertemente centralizados y creciente demanda de servicios públicos. En estos casos, su implementación requeriría de una evaluación previa muy cuidadosa dentro de políticas dirigidas a mejorar el manejo económico y financiero. El mismo año este Rondinelli publicó un artículo en colaboración con otros, coincidiendo con esta clasificación en lo fundamental pero señalando, curiosamente, como casos de “devolución” situaciones en que los gobernantes locales son nombrados por gobiernos centrales (Rondinelli, McCulloch y Donald, 1989). Situación que se manifiesta con frecuencia en Honduras.

La clasificación de Rondinelli ha sido utilizada con mucha frecuencia y ha sido de indudable utilidad para la formulación de políticas públicas. Sin embargo, se le pueden señalar tres insuficiencias para analizar los procesos contemporáneos de descentralización:

- a) no da cuenta de los casos en que gobiernos municipales realizan funciones en calidad de agentes del gobierno central;
- b) no distingue entre organizaciones proveedoras de bienes públicos y organizaciones productoras de dichos bienes;
- c) utiliza el concepto de privatización para referirse tanto a empresas privadas como a organizaciones sociales.

En primer lugar, al no diferenciar entre las funciones que los gobiernos municipales realizan como resultado de decisiones locales y aquellas otras que ejecutan en cumplimiento de decisiones centrales, no se distingue entre los recursos que refuerzan las decisiones locales y aquellos otros en que las decisiones son adoptadas en el centro. Pero esta diferenciación resulta fundamental desde el punto de vista de la autonomía de las comunidades.

En segundo lugar, distinguir entre la responsabilidad de proveer y la de producir bienes públicos (Ostrom, Tiebout y Warren, 1961, y Musgrave y Musgrave, 1989) resulta decisivo para estudiar un problema esencial de la descentralización, que es el proceso de asignación. Tanto la “desconcentración” como la “devolución” se referirían al concepto más amplio de provisión, mientras que la “delegación” correspondería más bien a la producción.

Finalmente, el concepto de “privatización” que este autor define se refiere a la transferencia de funciones tanto a organizaciones sociales (las denominadas “comunitarias”) como a empresas privadas. Pero si bien jurídicamente las organizaciones sociales son organizaciones privadas – y entonces una transferencia de funciones hacia ellas podría denominarse “privatización” – ellas en realidad no proveen bienes privados sino lo contrario: bienes colectivos y aun públicos.

Palma,E.(1983) caracterizaban a la transferencia de competencias a autoridades designadas como simple “desconcentración burocrática” que, a lo más, legitima la centralización autoritaria, mientras la descentralización debía ser considerada desde una perspectiva democratizadora.

Esta idea es profundizada en su trabajo conjunto con Dolores Rufián (Palma y Rufián, 1989), donde afirman que, si bien desde un punto de vista exclusivamente administrativo descentralización sería la transferencia por norma legal de competencias decisorias desde una administración central a otras administraciones, lo fundamental de la descentralización sería su dimensión política, es decir, constituir una redistribución espacial del poder democrático en provecho de las comunidades locales. Siguiendo entonces un enfoque clásico de la ciencia política, sólo debería denominarse descentralización al caso en que tal transferencia se hiciera a autoridades electas, mientras que una traslado similar en dirección a funcionarios designados correspondería al concepto de desconcentración.

Lo decisivo para diferenciar entre descentralización y desconcentración no sería que en el primer caso habría transferencia de competencias de decisión y en el segundo sólo “de gestión”, ya que la desconcentración implicaría también una transferencia de competencias de decisión, sino establecer el origen del poder, cuestión que se dilucida inquiriendo a quién deben responder los funcionarios: en la descentralización, a los electores, y en la desconcentración, a la autoridad central que los designó.

Mientras en la descentralización las decisiones de un gobierno local son irrevocables e independientes (salvo el control del gobierno central en garantía de la legalidad) y el ente que recibe las competencias se convierte en titular de las mismas sin que pueda ser sustituido por otro de nivel superior, en la desconcentración los órganos que ejercen las competencias están sometidos jerárquicamente y la decisión puede ser tomada en última instancia por el gobierno central. Por otro lado, los órganos descentralizados pueden ejercer, además de las que le corresponden en propiedad, competencias delegadas por el nivel central, pero el concepto de delegación implicaría que dichas competencias pueden ser recuperadas por el gobierno central último en cualquier momento. En este caso, los órganos (políticamente) descentralizados deben responder por las competencias delegadas al poder central.

En síntesis, según estos autores, una transferencia de competencias puede darse bajo cualquiera de estas tres formas:

- a) *Descentralización*: transferencia a órganos electos de competencias sobre las que pueden decidir irrevocable y autónomamente.

- b) *Delegación*: transferencia de competencias del gobierno central a órganos descentralizados por las que éstos deben responder al gobierno que delega.
- c) *Desconcentración*: transferencia de competencias decisorias a funcionarios designados, manteniendo por este hecho el gobierno central el poder de revocatoria.

Cabe destacar la correspondencia entre Delegación y el análisis económico del Principal-Agente, y entre el concepto político de Descentralización y la teoría de la Opción Pública Local.

Según Sergio Boisier (1990), la descentralización en América Latina obedece tanto al objetivo de legitimar la democracia como a la necesidad de adecuarse a las nuevas formas de acumulación e inserción internacional. Las siguientes tendencias mundiales contribuirían a crear escenarios favorables para la descentralización en América Latina:

- La revolución científica y tecnológica, que a través de sus efectos en la producción, la información y el transporte, estarían determinando la “deslocalización”, la desconcentración y la descentralización de la estructura industrial. Por otro lado, la informática permite la utilización de patrones uniformes con gestión descentralizada y la telemática el transporte de esta información.
- La reestructuración política y administrativa del Estado que en los países centrales está acompañando a esa transformación.
- La creciente demanda de mayores espacios de autorrealización: reivindicación de la participación y conciencia de la posibilidad y conveniencia del autogobierno y escepticismo respecto a las organizaciones nacionales.
- La tendencia a la privatización, que sería otra forma de descentralización.

Este autor distingue tres formas de traspaso de competencias desde un punto de vista administrativo: descentralización, desconcentración y deslocalización. Habría descentralización en los casos de traspaso de poder de decisión a organismos con personalidad jurídica, presupuesto y normas de funcionamiento propios; desconcentración

sería un traspaso de poder de decisión a un nivel determinado dentro de una organización sectorial, y deslocalización, el simple traslado de actividades administrativas, sin poder de decisión.

El autor en mención distingue tres formas de descentralización:

- a) *Funcional*: o “reconocimiento de competencias específicas o delimitadas a un solo sector de actividad” (incluida la privatización de empresas).
- b) *Territorial*: o “traspaso de poder decisonal a órganos cuyo ámbito de actuación o cuya jurisdicción está constituido por un territorio o localidad”, aclarando que tanto en este caso como el anterior los respectivos órganos mantienen dependencia jerárquica respecto al poder central.
- c) *Política*: cuando el cuerpo descentralizado se genera mediante procesos electorales. Con esta clasificación el autor analiza casos de formas mixtas, combinando las categorías funcional y territorial con simple descentralización y descentralización política, señalando que puede haber una descentralización política funcional.

Christian von Haldenwang (1990) el concepto de descentralización sería aplicable no solamente al sistema de legitimación política sino a otros dos, adicionales, que también hacen parte de la gestión pública: el administrativo y el económico. En consecuencia, sería apropiado distinguir tres tipos de descentralización: política, administrativa o económica, según el proceso se refiriera a cada uno de los tres sistemas mencionados.

Con este criterio clasifica los conceptos de Rondinelli (1989) como sigue: la “devolución” sería un caso de descentralización política; la “desconcentración” y la “delegación” serían situaciones de descentralización administrativa, y la privatización sería un caso de descentralización económica.

Aplicando estrictamente el concepto de descentralización política, no sólo se daría este tipo de descentralización cuando se transfiere competencias a órganos electos sino también cuando se lo hace a organizaciones controladas por partidos y a organizaciones locales “representativas”.

La descentralización administrativa, a su vez, podría ser “general” (territorial), funcional o “burocrática” (a agencias semiestatales). En cambio amplía el concepto de “privatización” de dicho autor al incluir en la descentralización económica la “desregulación”, definida como “el traslado de competencias decisorias al mercado y a los individuos que allí interactúan”. La conceptualización de este autor amplía entonces la de Rondinelli (1989a) y permite justificar el empleo del término “descentralización” a los otros sistemas de gestión pero, como este último, no diferencia el caso de delegación a gobiernos locales ni establece una distinción entre provisión y producción de bienes públicos.

Tim Campbell (1991) y George Silverman (1992), ambos del Banco Mundial, adoptan para sus análisis los modelos de Opción Pública Local y Principal-Agente para analizar los procesos de descentralización. Este autor con José Brakarz (Campbell, Silverman y Brakarz, 1991) configuran el modelo de opción pública local como uno en el que la mayor parte de los ingresos de los gobiernos locales provienen de los contribuyentes locales y la asignación de recursos a cada servicio es definida colectivamente, en función de esta limitación presupuestaria. Los candidatos deben explicar con qué impuestos financiarán su programa y el voto implica aprobación de estos impuestos.

Por supuesto, los gobiernos locales deben responder ante sus votantes sobre el gasto así decidido. En cambio en el modelo principal-agente el gobierno central define las prioridades pero reconoce que la ejecución será más eficiente si está a cargo de los gobiernos locales. Se trata entonces de contar con un conjunto adecuado de incentivos y restricciones para canalizar la iniciativa local en la dirección deseada. En este caso, el gobierno local responde en última instancia no a los contribuyentes-votantes sino al gobierno central.

Silverman (1992) amplió posteriormente estos análisis indicando que los gobiernos centrales también podrían desempeñar funciones como agentes de los gobiernos locales. Este autor también observa que según el análisis económico las ventajas de la descentralización se refieren a la provisión y no a la producción de bienes públicos. En consecuencia, el sector público incluidos los gobiernos locales debería desarrollar habilidades para la toma de decisiones políticas, la planificación y el financiamiento antes que para la construcción de infraestructura y la producción de servicios.

Bennett, R. (1994), distingue dos formas básicas de descentralización: una entre niveles de gobierno y otra desde gobiernos hacia mercados, cuasimercados y organizaciones no gubernamentales.

El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD, 1993), a su vez, distingue básicamente dos formas de descentralización: una horizontal (hacia agencias de un mismo nivel de gobierno) y otra vertical, que comprendería: a) desconcentración (a niveles inferiores de la administración central), b) delegación (a gobiernos locales o a agencias paraestatales) y c) devolución (a autoridades locales).

Eguino, H (1996) combina ambas clasificaciones: habría dos formas básicas de descentralización: una hacia gobiernos y otra hacia mercados; y dentro de la primera se puede distinguir desconcentración, delegación y devolución. El BID, en un informe dedicado particularmente al tema de la descentralización (1994) adopta la misma clasificación del PNUD pero señala otras dos formas de descentralización: la **supranacional** y la que se opera desde gobiernos hacia mercados bajo regulación.

2.3.4.4. La descentralización Económica

La aproximación económica a la descentralización se plantea a partir del problema de la asignación para la provisión de bienes públicos. Según lo mostró Paul Samuelson (1954) mientras en el caso de los bienes privados el sistema de mercado permite responder con precisión a las preferencias de cada uno, la provisión de bienes públicos responde a preferencias agregadas, nadie recibe según sus preferencias individuales, lo que constituye un problema de eficiencia. Entre otros efectos, cuanto menos se adecue la provisión de bienes públicos a lo que cada uno desea, habrá más propensión a evadir impuestos.

Charles Tiebout planteó años después (1956) que este problema se reduce si se toma en cuenta que muchos servicios públicos son provistos descentralizadamente: en este caso los consumidores de estos servicios pueden optar por “votar con los pies”, es decir, trasladarse a la comunidad que mejor responda a sus preferencias (idea que después fue ampliada por

Hirschman, 1970). Dado que las preferencias individuales son siempre diferentes, cuanto más pequeñas y homogéneas sean las comunidades tanto más eficiente será la provisión.

Las críticas que se ha hecho al modelo de Tiebout señalan que considera solamente las preferencias y no las fuentes de ingreso de las personas. Para el común de la gente la decisión de cambiar de residencia depende no solamente de sus preferencias sino, principalmente, de las probabilidades de conseguir un mejor empleo. Por otro lado, si se incentivara la movilidad de las personas exclusivamente en función de sus preferencias, se tendería a agrupar a los ciudadanos en función de su nivel de ingreso, con el consiguiente costo en términos de redistribución y de cohesión social.

Algunos años más tarde Vincent Ostrom, Charles Tiebout y Robert Warren (1961), después de analizar el caso de la provisión de servicios públicos en una gran ciudad plantearon que, cuando dicha provisión puede ser circunscrita territorialmente y no hay economías de escala que justifiquen una provisión centralizada, sería más eficiente realizarla descentralizadamente y que los usuarios de cada distrito se distribuyeran los costos entre sí, ya que de esta manera habría una mayor correspondencia con las preferencias de los ciudadanos.

Wallace Oates (1972) extendió estos principios al sistema federal y demostró, a través de su conocido “teorema de la descentralización”, que el principio político según el cual “este sistema representa la multiplicidad en la unidad: puede proporcionar la unidad donde ésta es necesaria, y a la vez asegurar que haya variedad e independencia en los asuntos donde la unidad y la uniformidad no son esenciales”, puede ser aplicado al caso de las preferencias.

En efecto, a partir del análisis de Samuelson, parece evidente que en la medida en que diferentes niveles de comunidades subnacionales puedan adoptar autónomamente sus decisiones, éstas se acercarán más a sus respectivas preferencias colectivas diferenciadas y a las preferencias individuales. Lo ideal para que la provisión descentralizada sea más eficiente que la centralizada sería que la demanda geográficamente diferenciada de cada servicio correspondiera con una jurisdicción subnacional y que cada ciudadano contribuyera en función del beneficio que recibe.

Sin embargo, la demanda de los diferentes servicios no tiene por qué coincidir con los límites político-administrativos de cada nivel de gobierno, ni tampoco sería posible adecuar las jurisdicciones a un tamaño óptimo, ya que los óptimos son diferentes para cada tipo de servicio. Esta falta de correspondencia entre la jurisdicción de cada gobierno y la demanda que satisface crea externalidades positivas para uno y negativas para otro que tienen que ser compensadas entre sí. La definición del nivel en que cada bien público puede ser más eficientemente provisto o la articulación entre varios niveles constituiría “el problema teórico fundamental” del federalismo fiscal.

Aun así, los procesos descentralizados serían más eficientes que los centralizados en la medida en que los límites jurisdiccionales descentralizados corresponden mejor aunque imperfectamente a demandas territorialmente diferenciadas de lo que puede reflejar un proceso centralizado en el que se integran todas las preferencias independientemente de sus diferencias territoriales. El único límite sería que los beneficios obtenidos de la descentralización no sean inferiores a los generados por las economías de escala propias de una gestión centralizada.

La desventaja de la descentralización son las disparidades en términos de ingresos. Para que los niveles de prestación de servicios sean similares se requiere de sistemas de transferencias, las cuales, según Oates, pueden ser de dos tipos: condicionadas y no condicionadas a un uso predeterminado. Las condicionadas, a su vez, pueden ser de dos clases: proporcionales a los niveles de prestación de un servicio ("compensadoras") y por una suma global ("a tanto alzado") destinada a dicha prestación.

Las transferencias condicionadas serían las más adecuadas para corregir distorsiones que pueden generar las externalidades, y las no condicionadas lo serían para redistribuir el ingreso. Por tener distintos objetivos, cada tipo de transferencias debería dar lugar a un tipo de sistema diferente.

2.3.4.5 La opción pública

Corresponde a Dennis Mueller (1979, 1984) haber reunido en un texto las distintas contribuciones al concepto de *opción pública* desarrollado principalmente por la llamada “escuela de Virginia” - a cuya construcción él mismo ha contribuido. Según la teoría económica clásica, la economía se autorregula si se deja actuar libremente a la oferta y la demanda en todos los mercados. El análisis neoclásico señaló las condiciones para que el sistema funcionara óptimamente y profundizó ese postulado hasta llegar a la conocida demostración de Pareto: si se cumplieran las condiciones de competencia perfecta, la compra-venta de bienes y factores llevaría a un óptimo en el que sería imposible mejorar la situación de uno sin empeorar la de otro (el óptimo de Pareto).

El análisis de la opción pública parte de demostrar a través de una novedosa presentación del “dilema del prisionero” que la sola búsqueda del interés individual no basta para llegar a ese óptimo: para que el intercambio sea posible se requiere de acuerdos previos, tanto más para que se cumplan los requisitos de la competencia. En efecto, tratar de maximizar exclusivamente el bienestar individual conduciría a cada uno a intentar robar en vez de intercambiar, pero el resultado no sería un óptimo sino la peor de las situaciones: cada uno produciría y consumiría menos porque tendría que dedicar gran parte de su tiempo a cuidar su propiedad.

El intercambio y la competencia sólo son posibles sobre la base de acuerdos previos, soluciones cooperativas que resultan más eficientes que las exclusivamente competitivas. Otro caso donde las soluciones cooperativas resultan más beneficiosas que las competitivas serían los acuerdos para internalizar o compensarse mutuamente por externalidades. Los bienes públicos, entonces, serían básicamente soluciones cooperativas por las que en cada caso optan los individuos de una sociedad porque resultan más eficientes que las competitivas. Sin embargo, tanto la elaboración de acuerdos como los mecanismos para hacerlos cumplir (incluida una fuerza coercitiva) tienen un costo, que tiene que ser repartido (los impuestos).

La fuerza coercitiva es necesaria por dos razones: en primer lugar, para asegurar que cada uno pague lo que le corresponde; en segundo lugar, para hacer cumplir lo acordado. Lo primero es necesario porque para cada individuo en particular sería más conveniente beneficiarse de los bienes públicos sin pagar impuestos (ser un *free rider*), tanto más considerando que el precio que tiene que pagarlo corresponde a sus preferencias individuales. Por eso la opción pública es un (*second best*) frente a la alternativa, más eficiente, del mercado (donde cada uno paga lo que corresponde a sus preferencias individuales) y en cada caso habrá que evaluar si los beneficios netos de una solución cooperativa son superiores a los de una solución privada.

En principio los acuerdos sin intervención de terceros (particularmente del Estado) serían más eficientes porque los involucrados internalizarían íntegramente el costo de la solución. (teorema de Coase, 1960) pero este tipo de acuerdos es más probable en comunidades pequeñas.

Las soluciones cooperativas dependen del número de jugadores, del número de juegos y de la ganancia relativa por jugar no cooperativamente. Cuando el número de jugadores es pequeño, resulta fácil aprender y predecir el comportamiento de los jugadores pero cuando ese número es grande, resulta fácil para cualquier jugador adoptar una estrategia no cooperativa.

En una comunidad grande, móvil y heterogénea resulta mutuamente beneficiosa una declaración formal, que comprenda procedimientos de votación, sanciones, contribuciones y uso de la fuerza pública. Ahora bien, en este segundo caso, cuando la comunidad es grande, móvil y heterogénea, se requiere de un proceso de representación y de una administración pública, pero ni los políticos ni los administradores están libres de buscar también su beneficio individual en el ejercicio de sus funciones, sobre todo considerando que la provisión de bienes públicos tiene un carácter monopólico. Se requiere entonces de nuevas reglas y mecanismos de cumplimiento con el objetivo de que los bienes públicos provistos reflejen efectivamente las preferencias de los ciudadanos y esto tiene un costo adicional.

Todas estas consideraciones apoyan las conclusiones del federalismo fiscal, en el sentido que la provisión de bienes públicos será más eficiente si se hace de una manera descentralizada

y tanto más eficiente cuanto más pequeñas sean las comunidades. Y no solamente porque de esta manera cada individuo tendría una mayor diversidad para poder elegir la comunidad que más se adecue a sus preferencias (siguiendo la idea de Tiebout) sino porque en las comunidades más pequeñas se pueden reducir la intermediación político-administrativa y de esta manera el proceso de asignación puede reflejar mejor las preferencias de los ciudadanos.

La situación ideal estaría representada por el modelo de la *opción pública local*, en que los ciudadanos deciden directamente sobre los bienes públicos locales de que se proveerán conociendo previamente el costo que para ellos implicaría cada bien público del que desearían proveerse.

2.3.4.6 El modelo principal-agente

Otro análisis útil para estudiar los procesos de descentralización es el modelo denominado “principal-agente”. Este modelo fue desarrollado inicialmente por Levinthal, D (1988) para analizar el interrelacionamiento entre dos organizaciones económicas en la que una es agente de la otra y luego fue aplicado por Heymann, D (1988) al caso en que los gobiernos entregan márgenes de libertad a las burocracias para que produzcan servicios públicos.

Como lo señalan Campbell, Peterson y Brakarz (1991) tanto el modelo de la opción pública local como el de principal-agente son de utilidad para analizar el funcionamiento de un Estado descentralizado, ya que los gobiernos locales realizan tareas tanto en calidad de cabezas de autonomías como en el papel de agentes del gobierno central. Este último sería el caso en el que un gobierno central define una política pero encuentra que sería más conveniente que su ejecución sea descentralizada: los gobiernos locales tienen más información sobre las condiciones locales pero también sus propias prioridades, lo que implica el riesgo de que se utilice los recursos centrales en función de éstas últimas. Para evitar que ello ocurra los gobiernos centrales deben elaborar contratos más detallados y desarrollar sistemas más complejos de seguimiento y evaluación que si no hubiera ese posible conflicto de intereses.

2.3.5. La Descentralización y participación de los actores sociales

El solo hecho de que los ciudadanos elijan gobiernos locales y éstos tengan un mayor poder de decisión es sin duda un avance muy significativo en términos de participación política. Sin embargo, si bien en algunas legislaciones están contempladas otras formas de participación política, en la mayoría de los casos ésta aún se reduce a elegir representantes y ejecutivos.

En cuanto a participación social en los procesos de asignación, en algunos casos se practica la “planificación participativa”, que básicamente consiste en convocar a organizaciones sociales para que identifiquen necesidades de inversión y participen en el control del gasto. Ejemplo Bolivia (principalmente en su área rural) se ha logrado suscitar la participación masiva a través de sus tradicionales organizaciones territoriales de base.

Otro país que se destaca por su cultura participativa en la gestión pública es Brasil, particularmente en algunos municipios donde se practica el “presupuesto participativo” a través de organizaciones populares. En algunos casos (Porto Alegre, Belo Horizonte, Santo André) la participación llega a ser vinculante - con riesgo de colisión con las respectivas Cámaras (Consejos) Municipales (Pires 2000) - pero se estima que en todo Brasil no llega a movilizarse más de un 4% de la población a través de dichas organizaciones.

En casi todos los demás países hay experiencias puntuales similares pero se puede afirmar que hasta el momento los procesos de descentralización, con las excepciones mencionadas, no han llegado a suscitar la participación real, constructiva de los actores locales, tal como que se esperaba en el marco de la descentralización.

2.3.6. La descentralización como proceso para facilitar la participación

El objetivo democrático de la descentralización es tender a equilibrar la mayor injerencia que normalmente tienen en las decisiones públicas las elites políticas y económicas, mediante una mayor participación directa (empezando por elecciones municipales) y de las organizaciones de los sectores sociales mayoritarios o de minorías discriminadas. Desde este

punto de vista, la descentralización no sólo debe ampliar las oportunidades de participación sino estar orientada a compensar esas desigualdades bajo el principio de igualdad de oportunidades.

Generalmente el concepto de participación ciudadana ha sido referido a participar en la parte de la gestión pública que está directamente a cargo del Estado. Pero si se acepta que participación ciudadana es el involucramiento de las personas en la provisión de soluciones cooperativas, el concepto se amplía y se refiere tanto a las formas de participación directa en decisiones sobre provisión de bienes sociales en general como a la participación indirecta, a través de representantes, en tales decisiones.

El tema de la participación ciudadana entonces debe ser referido primordialmente a la provisión de bienes públicos pero también debe involucrar la participación en la provisión de bienes colectivos, máxime cuando, según ya se ha mencionado, las organizaciones sociales no solamente proveen esos bienes sino también generan externalidades públicas positivas y hasta bienes públicos.

La participación ciudadana, además de un medio indispensable para la eficiencia es también un elemento esencial de la gobernanza democrática y un objetivo político de primera importancia para asegurar gobernabilidad. Y sin descartar otras formas de participación para construir gobernanza democrática, aquella que hace sinérgicos el logro de este objetivo con el de contribuir a la eficiencia es aquella que la descentralización política propicia: la participación en las decisiones sobre qué bienes locales, cuánto de cada uno de ellos y con qué aportes ciudadanos proveerlos.

Lejos de constituir una limitación, el involucramiento ciudadano en decisiones que afectan directamente su ingreso actual y futuro sería un avance decisivo en términos de gobernanza democrática. Ahora bien, la principal limitación para que esto pueda ocurrir serían las políticas que tienden a “eximir” del pago de impuestos a las personas con menores ingresos disponibles. Por otro lado, lo cierto es que todas las personas pagan al menos impuestos indirectos y, más aún, las familias con menores ingresos disponibles suelen ser las que más aportan, en términos relativos, para mejorar su entorno. Según se planteó en otra oportunidad

(Finot 1996) habría que contabilizar estos aportes a la provisión de bienes públicos, lo que, además de sus implicaciones económicas, constituiría una enorme ganancia en términos de construcción de ciudadanía.

Para el cumplimiento tanto de objetivos políticos como económicos, la descentralización debe constituir entonces, en lo fundamental, un proceso de adecuación del aparato estatal para **viabilizar la participación ciudadana** en la provisión de bienes públicos en el sentido que se postula. Ni la definición de demandas diferenciadas ni la simple autonomía financiera bastan para lograr este tipo de participación: se requiere modificar los sistemas vigentes de asignación, a fin de que los ciudadanos efectivamente decidan sobre la parte de su ingreso que dedicarán a la provisión de bienes públicos.

Una condición fundamental para lograr este cometido sería que el aparato estatal se aproxime lo más posible al ciudadano. El propio nivel municipal no es suficiente: la descentralización debe llegar hasta un nivel submunicipal que permita el contacto directo con las organizaciones sociales de base. La descentralización debería estar orientada a reorganizar el proceso de provisión de bienes públicos bajo el principio de la subsidiariedad respecto a dichas organizaciones y también de las organizaciones territoriales del Estado de nivel superior respecto a las de nivel inferior. En cada uno de estos niveles, además, deberían estar contemplados los respectivos mecanismos de articulación entre sí y con las organizaciones sociales correspondientes.

En síntesis, la descentralización política implica una multiplicación de centros subordinados donde cada centro es local respecto a otro centro hasta llegar a las organizaciones territoriales de base. A fin de contar con los elementos necesarios para plantearse esta reorganización, en los puntos siguientes se comienza por revisar brevemente el papel de las organizaciones sociales en la provisión no estatal de bienes sociales, para luego profundizar en la participación orientada a la provisión estatal.

La participación se refiere siempre a organizaciones. Es política si se hace efectiva en o hacia organizaciones políticas (incluidas, por supuesto, las estatales); social, si se practica en y a través de organizaciones sociales, y económica, si se refiere al proceso de producción de

bienes privados (*strictu sensu*). La participación ciudadana se refiere a las soluciones cooperativas en oposición a las privadas y por tanto comprende la participación política y la social.

2.3.6.1 Participación en la provisión no estatal

Ya se ha mencionado que las organizaciones sociales en principio están orientadas a proveer bienes colectivos pero que esta provisión puede generar externalidades públicas positivas y que ellas también pueden proveer bienes públicos. Muchas organizaciones territoriales de base suelen ser el primer nivel de gestión para el mejoramiento del hábitat, en su sentido más amplio y también en la provisión de servicios de infraestructura pública.

Además, tanto estas organizaciones como las funcionales de todo nivel gestionan actividades deportivas, culturales, religiosas, ambientales, etc. que no sólo benefician a sus miembros sino a su entorno y a la sociedad en su conjunto. Incluso las asociaciones gremiales, tales como las de empresarios proveen un bien público al facilitar la concertación entre actividades económicas y entre éstas y las organizaciones del Estado. El proceso de descentralización del Estado debería estar dirigido a incorporar y apoyar el desarrollo de capacidades de provisión de bienes públicos o con amplio impacto público por parte de la sociedad civil y, a partir de ello, “no hacer nada arriba que se pueda hacer abajo con el mismo o inferior costo”.

Se debe recordar sin embargo que las organizaciones sociales se conforman en función de intereses particulares. La función fundamental de las organizaciones territoriales del Estado es asegurar que, en cada nivel, prevalezca el bien general sobre el particular. Dos fuerzas se equilibran entonces en la gestión descentralizada: una centrífuga, que es la descentralización, y otra, centrípeta, que es la necesidad de articular los intereses particulares con el interés general.

2.3.6.2 Participación en la provisión estatal

La participación en la provisión estatal se refiere a los procesos de asignación para provisión de bienes públicos que están a cargo de organizaciones estatales, analíticamente esta participación puede referirse: a) a decisiones sobre provisión: asignación y control; b) a la administración estatal, y c) a la participación económica en los procesos de descentralización económica.

2.3.6.3 Participación en la asignación y el control

a) *Participación directa*

La participación directa en este caso sería aquella en que los ciudadanos participan individualmente en los procesos de asignación para provisión de bienes públicos y el control del gasto. Las principales formas de participación directa serían: a) votación, b) consultas y sugerencias, y c) mecanismos de control.

a) Votación

La participación por votación (elecciones, plebiscitos, revocatorias, etc.) es vinculante, ya que se recurre a la fuente del poder democrático, que es la totalidad de los ciudadanos de un territorio.

Las votaciones sobre programas y la conformación de gobiernos locales ejecutivos y representantes es sin duda la forma de participación más importante, ya que a través de ellas los ciudadanos expresan sus preferencias y delegan el poder de decisión y fiscalización sobre la provisión de bienes públicos. Para que esta forma de participación estimule la eficiencia se requeriría, según se vio en el capítulo precedente: (i) votaciones sobre programas alternativos que comprendan los aportes que en cada caso deberán realizar los ciudadanos; (ii) una vinculación estrecha entre representantes y representados (sobre este aspecto se profundizará en el punto siguiente)

b) Consulta

La consulta puede realizarse por votación, a través de representantes de las organizaciones sociales o directamente en asambleas de ciudadanos. La consulta puede ser obligatoria o voluntaria; vinculante o no vinculante. Las consultas por votación suelen ser vinculantes. Las otras, no. Ejemplos de este último caso serían la mayor parte de los casos de “planificación participativa”. En dirección a incorporar mecanismos de eficiencia y por razones evidentes de ética, podría hacerse obligatoria y vinculante la consulta a los ciudadanos en los casos en que se los endeudará por montos significativos.

Las encuestas también podrían ser consideradas como formas de consulta aunque, obviamente, no vinculantes. Mecanismos de control. Todas las administraciones públicas deberían generar información comprensible para que los ciudadanos pudieran ejercer el derecho a controlar el uso de sus contribuciones. Proveer este bien público es una condición necesaria para viabilizar la participación, particularmente para que la población pueda contribuir al control del cumplimiento de normas sobre condiciones de producción (incluidas las referidas a la competencia económica y al medio ambiente) y calidad de bienes y servicios.

En el caso de los bienes locales, si bien la participación en el control del gasto sería particularmente estimulada en la medida en que los ciudadanos participen en las decisiones sobre su aporte, los respectivos gobiernos deben tener la obligación de generar la información requerida para que ellos puedan ejercer ese derecho.

La participación en el control del gasto puede darse tanto a través de mecanismos informales como formales. En el primer caso tiene especial importancia la denuncia pública de irregularidades, para cuyo efecto el papel de los medios de comunicación es decisivo. El segundo se ejerce principalmente a través de los representantes electos, donde nuevamente es decisivo mejorar los mecanismos de representación pero por lo general queda pendiente el fortalecimiento de los medios administrativos y jurídicos para facilitar la participación directa.

c) Participación indirecta

Se puede dar de dos formas: a) mediante representantes ante las organizaciones territoriales del Estado y partidos políticos y b) a través de organizaciones sociales. *c) participación a través de representantes en las organizaciones territoriales del Estado.* Es la más importante, ya que ellos son los que en representación de los ciudadanos deciden el presupuesto anual y fiscalizan el gasto. Los sistemas electorales y la obligación (o no) por parte de los electos de informarse e informar a los ciudadanos, serían decisivos para que los electos representen efectivamente los intereses de los ciudadanos.

Básicamente se puede distinguir dos tipos de sistemas electorales: de representación proporcional y de representación territorial. En el caso del primero hay un sólo distrito electoral y los escaños se distribuyen proporcionalmente respecto al número de votos obtenidos por cada lista. En el segundo se divide el territorio en varios distritos y cada uno de ellos elige a su(s) representante(s) (el sistema más conocido es el uninominal).

En los legislativos nacionales bicamerales con frecuencia la conformación de una cámara representa la pluralidad política y en otra están representados los territorios. En los niveles descentralizados resulta más conveniente utilizar la representación territorial o una mixta si lo que se desea es que los representantes respondan primero a sus representados que a sus partidos, generalmente aún muy centralizados.

La representación territorial consiste básicamente, según ya se ha mencionado, en dividir al territorio en distritos. La representación uninominal implicaría hacerlo de suerte que cada distrito comprendiera aproximadamente el mismo número de votantes (con el criterio de respetar el principio de igualdad jurídica del ciudadano) pero, a fin de respetar identidades histórico geográficas, incorporar el criterio territorial (además del demográfico) y también de evitar las manipulaciones que implicarían redistribuciones originadas en desiguales crecimientos demográficos, sería preferible una distritación que se efectuara sobre la base de tales identidades pero con corrección demográfica.

2.3.7. Instituciones y organizaciones

a) Instituciones

Según el enfoque institucionalista, el concepto de institución es diferente al de organización. Instituciones serían las limitaciones creadas por los hombres para actuar entre sí y a través de organizaciones. Siguiendo un símil deportivo, las instituciones serían las reglas de un juego y las organizaciones, los equipos (North (1990)). Las instituciones serían básicamente normas y mecanismos de cumplimiento, y ambos pueden ser formales e informales.

Las normas informales surgen espontáneamente, por selección de aquellas formas de interrelacionamiento que resultan mutuamente provechosas. El cumplimiento de las normas formales está respaldado, en ambos casos, por el ejercicio del poder: por la fuerza de coerción reservada al Estado en el caso de las instituciones formales, o por sanciones no coercitivas, en el de las informales.

Otro concepto directamente relacionado con las instituciones son los costos de transacción, que serían aquellos en que se incurre para informarse sobre las implicaciones de cada transacción: las características del bien que será transado y las probabilidades de que los compromisos que se asumen respecto al mismo serán cumplidos. Todo ello incide directamente en los precios. Cuanto más internalizado esté el cumplimiento de las normas tanto menor será su costo de transacción, ésta es la ventaja de las normas informales. En el Cuadro V-1 se presenta ejemplos de instituciones.

b) Organizaciones

Las organizaciones, a su vez, podrían ser clasificadas en políticas, sociales y económicas, según estén orientadas a producir bienes públicos, colectivos o privados. Las vinculadas directamente con la provisión de soluciones cooperativas serían las políticas y las sociales, y ambas pueden ser clasificadas en territoriales y funcionales. Mientras en las primeras prima el criterio de pertenencia a un territorio, las segundas se conforman en función de intereses diferenciados.

Ejemplos de organizaciones políticas territoriales serían las del Estado (tales como nación, provincias, departamentos, municipios, corregimientos), los órganos de integración y las Naciones Unidas. Las organizaciones políticas funcionales son primordialmente los partidos políticos. Ejemplos de organizaciones sociales territoriales serían las organizaciones territoriales de base, tales como las juntas de vecinos y las comunidades campesinas; las organizaciones sociales funcionales son las asociaciones en general.

Dentro del conjunto de organizaciones cuya finalidad es la provisión de bienes sociales, sólo un tipo de ellas, las organizaciones políticas territoriales entre ellas, particularmente las naciones tienen la exclusividad del uso de la fuerza para hacer cumplir las normas que establece, porque ellas se refieren al bien común.

La diferenciación anterior establece también la frontera entre los bienes públicos, de los que todos tienen el mismo derecho a beneficiarse, y bienes colectivos, que son los provistos por las organizaciones sociales, primordialmente en beneficio de sus miembros. Ello no impide, sin embargo, que algunos bienes colectivos tengan importantes externalidades positivas para el conjunto de ciudadanos al menos para los de alguna circunscripción o que algunas organizaciones sociales lleguen a proveer bienes públicos, como sería el caso de aquellas que proveen caminos o mejoras urbanas.

c) Bienes sociales

Tanto los bienes públicos como los bienes colectivos son soluciones cooperativas que resultan socialmente más eficientes que las individuales (privadas). Todo el análisis efectuado sobre provisión de bienes públicos puede ser aplicado con propiedad a un concepto más amplio, que sería el de bienes sociales y comprendería tanto los bienes públicos como los colectivos.

d) Organizaciones privadas sin fines de lucro

Dentro de las organizaciones no gubernamentales (ONG's) es necesario diferenciar entre organizaciones *proveedoras* de bienes sociales las asociaciones— y organizaciones privadas sin fines de lucro que se dedican a la producción de bienes provistos socialmente (autodenominadas Instituciones Privadas de Desarrollo Social IPDS). Las primeras realizan sus labores básicamente y con mucha frecuencia exclusivamente sobre la base de los recursos aportados por sus miembros, las segundas dependen del financiamiento externo. Las primeras pueden contar con administraciones remuneradas, pero éstas son proporcionalmente reducidas y sus funciones netamente operativas de las decisiones de los asociados. Las segundas se constituyen en la principal fuente de ingreso para sus integrantes.

Las organizaciones productoras de bienes provistos socialmente surgieron y/o se fortalecieron en América Latina como ejecutoras de programas definidos para los países de la región por organizaciones no gubernamentales e incluso gubernamentales de los países desarrollados. En varios países cobraron particular importancia durante las dictaduras militares. Actualmente estas organizaciones constituyen una importante capacidad instalada para poder ejecutar programas sociales, principalmente de educación y salud. La descentralización económica debería integrar estos recursos en los procesos de provisión de bienes públicos, según lo recomienda la CEPAL (1998).

De hecho, muchas de estas organizaciones productoras ya están integradas en procesos de provisión de bienes públicos, conformando lo que algunos autores llaman “el sector público no estatal” (Bresser-Pereira, 1997; Cunill, 1997).

e) Empoderamiento de comunidades sub-nacionales

Según planteamientos anteriores la participación democrática se articula a través de las organizaciones territoriales del Estado y se la podrá viabilizar en la medida en que éstas alcancen hasta las comunidades territoriales de menor dimensión: hasta el nivel municipal y aun submunicipal, para integrar en la gestión pública a las organizaciones sociales, a partir de las de base.

En búsqueda de la eficiencia, la gestión pública debería poder organizarse, para cada tipo de bien público, desde al ámbito menor hasta el mayor bajo el principio de subsidiariedad,

objetivo democrático que, según se ha visto, coincide con las condiciones para que la descentralización conduzca a la eficiencia.

Si se acepta como se postula aquí que una condición fundamental para que la descentralización política conduzca a la eficiencia es que los ciudadanos puedan decidir sobre la parte de su ingreso que dedicarán para proveerse de bienes públicos locales, el primer indicador de empoderamiento político de las comunidades subnacionales sería su capacidad para auto-imponerse, es decir, para decidir democrática y autónomamente sobre las tasas de sus impuestos.

2.3.8. La participación ciudadana en el desarrollo local municipal

La falta de consenso y de participación social es uno de los elementos más deslegitimadores de cualquier actuación pública. La falta de control e información favorecen la corrupción, fenómeno no usual en la realidad cotidiana de la administración local hondureña.

Sánchez Morón (1992), ya ponía de manifiesto el escaso nivel de participación ciudadana en las iniciativas locales, actividades públicas que atañen más directamente a sus habitantes. Para Borja (1987), el ámbito municipal era el más privilegiado para la participación ciudadana, considerando dos posibles fórmulas: la participación ciudadana de forma directa o a través de asociaciones especializadas en los consejos sectoriales y, a través de la participación territorial (siguiéndose una división por barrios o aldeas).

Después de dieciséis años, la implicación de los patronatos, consejos, comités en el desarrollo local ha sido muy pobre. Más bien al contrario, en algunos casos los agentes de desarrollo local han tenido que promover el tejido asociativo municipal (allí donde no existía). Después de las primeras elecciones locales democráticas, se produce un crecimiento de las asociaciones comunales, que entrará en declive en los años dosmil. Los motivos son muy diversos: la propia normalización democrática del sistema, el mayor protagonismo de los partidos políticos, una cierta desconfianza hacia las instituciones político administrativas, desinterés pérdida de credibilidad de instituciones nacionales y locales.

En opinión de varios estudiosos de la participación, estas asociaciones se convirtieron en cantera para el reclutamiento de futuros miembros de los partidos políticos en los municipios, perdiendo, de este modo, a sus figuras más carismáticas. El asociacionismo será mayor en los barrios de estratos sociales medios y bajos o en antiguos núcleos de población absorbidos posteriormente por la ciudad, en los cuales todavía se mantiene una cierta identidad colectiva.

Para algunos autores, como Aguiar, los municipios no están interesados en favorecer la participación ciudadana, en tanto que la participación ciudadana es contraria a los intereses de las **élites políticas locales**, que son la reelección (buscando el apoyo de estas asociaciones al menor coste posible.) Las corporaciones han intentado desactivar a las asociaciones críticas con su gestión y en reducir los costes que les supone apoyar a las asociaciones afines

Si bien la Ley de municipalidades, impone a las Corporaciones municipales el deber de facilitar la participación ciudadana siempre que no se menoscabe la capacidad de decisión de los órganos representativos, el nivel de participación dista de ser satisfactorio. Generalmente en los Consejos municipales, sólo aparecen determinadas élites organizativas que se perpetúan en tal función. En múltiples ocasiones, esas mismas asociaciones son destinatarias de las subvenciones municipales, con lo cual su capacidad crítica queda muy diluida.

En el caso del desarrollo local, como se ha apuntado anteriormente, la actividad de fomento debiera estar obligada a la máxima transparencia y garantías en el otorgamiento de subvenciones y exenciones fiscales. No parece que el control del procedimiento de concesión de ayudas por un círculo muy reducido de participantes (en ocasiones directamente interesados en el resultado de las resoluciones) sea el más idóneo para evitar prácticas fraudulentas.

En lo relativo a una participación más generalizada, se abre la posibilidad del plebiscito y referéndum, muy limitada por los elevados requisitos establecidos. De hecho, su empleo es mínimo o nulo en el nivel local. En las políticas de promoción económica resulta difícil acudir al referéndum ante medidas generalmente incordinadas en iniciativas comunitarias o en colaboración con las administraciones departamentales y nacionales. Por otra parte, el uso de la encuesta como medio para recabar la opinión ciudadana evidencia ciertas debilidades, tales como la facilidad para la manipulación (tanto en las fases de elaboración, recogida de

los datos y posterior valoración). Pero a pesar de todas estas dificultades no cabe duda de que la política de desarrollo local requiere un conocimiento detallado de los sectores sociales destinatarios de las medidas a practicar, así como un dominio del contexto (el mercado laboral así como las oportunidades y obstáculos de la localidad en el sistema económico regional, nacional e internacional).

Por último, es destacable el descuido relativo al seguimiento sobre la marcha y la evolución a posteriori del desarrollo local, especialmente en las vertientes de formación ocupacional, creación de pequeñas y medianas empresas e inserción en el mercado laboral. La valoración de las principales carencias por parte de los usuarios permitiría introducir modificaciones en posteriores actuaciones similares y una adecuada adaptación al entorno.

2.3.9. La gobernanza y las redes de actores locales

En el apartado anterior hemos analizado la posición institucional de las entidades locales en el esquema nacional de las relaciones intergubernamentales, el propósito del presente epígrafe consiste en discernir las características de las relaciones de las entidades locales con el conjunto de actores sociales con importancia en la realidad socio – económica local. El ámbito del desarrollo local es un terreno propicio para el análisis de este tipo de interacciones, habida cuenta de la importancia de la promoción socio- económica de las localidades tiene para los agentes sociales y económicos.

Ya a principios de los años noventa, la OCDE se pronunciaba a favor de los beneficios de lo que entonces se denominaba “cooperación institucional”, en donde, además de abogar por unas relaciones intergubernamentales de cooperación, abría la participación a los actores del sector privado (ong, opds) para la formación de “paternariados” para el desarrollo local.

Desde entonces, la idea de un espacio público de participación se ha ampliado claramente. El paradigma del gobierno tradicional en que los partidos políticos transmitían, de modo casi exclusivo, las demandas de la ciudadanía, ha de convivir con el nuevo y complejo planteamiento de la “*governance*”. En opinión de Canales Aliende, la

“ *governance* ” consiste en la “ *estructura que asumiría un sistema social y político a consecuencia del esfuerzo y de las intervenciones practicadas por los distintos actores presentes en él* ” .

Este sistema se compone de redes de múltiples actores públicos y privados que participan e influyen activamente en los procesos de gobierno en los diferentes niveles territoriales. La “ *governance* ” , que en diversos documentos oficiales aparece bajo la denominación en castellano de **gobernanza**, sería el resultado de la interacción entre los distintos actores y niveles.

La gobernanza en el ámbito local se ha manifestado de diversos modos:

a) Las situaciones de reforma institucional

Se ha producido un incremento de niveles subnacionales de gobierno, del número de electores y de la creación de agencias con fines especiales. A su vez, se ha observado una cierta tendencia a la disolución de las barreras entre lo público y lo privado. A su vez, la penetración de las ideas de la nueva gestión pública (“ *new public management* ”) ha incidido en la reestructuración de las instituciones, acompañada de fenómenos de privatización y de contratación externa.

b) Las nuevas redes

Se pretende desarrollado nuevas redes, tanto en el nivel horizontal, creándose coaliciones entre los sectores público y privado, o al menos una presencia más activa de este último en el ámbito local. Por otra parte, se han observado situaciones de internacionalización de redes, superando las entidades locales las barreras nacionales (proyectos binacionales) para acceder a múltiples recursos y mayores niveles de influencia.

c) Las nuevas iniciativas en las políticas públicas:

La globalización ha generado unos problemas sociales más complejos, que requieren un tratamiento, por una parte más especializado y, por otra, con mayores niveles de coordinación de las diferentes políticas. En el caso hondureño también ha contribuido a la asunción de políticas diseñadas desde el ámbito comunitario, siendo el desarrollo local un claro exponente

de este fenómeno en algunos municipios. También desde este paradigma se ha favorecido la extensión del fenómeno de imitación de políticas o de difusión (“policy transfer”).

d) Las respuestas a los dilemas de coordinación y fiscalización:

La descentralización y la proximidad con el sector privado hacen difícil el control de la toma de decisiones. Los mecanismos de coordinación y fiscalización legitiman mucho más a los poderes públicos. Por otra parte, la complejidad del sistema de políticas públicas y la propia fragmentación institucional hace más difícil el liderazgo, siendo precisas formas de coordinación más flexibles.

Atendiendo a esta nueva situación, desde algunos foros internacionales, como el Foro Urbano de las Naciones Unidas, se consideran un conjunto de principios para el buen gobierno tales como:

- a) La subsidiariedad: Las decisiones deben adoptarse y han de prestarse los servicios públicos, en el nivel territorial más bajo y próximo al ciudadano, siempre que lo permitan la eficacia y eficiencia administrativas.
- b) La solidaridad: Consiste en la disminución de las desigualdades dentro de las propias actores locales y entre diferentes actores locales, hacia un objetivo de equilibrio territorial.
- c) La asociación entre los sectores públicos y privados: las entidades locales no pueden actuar en contra de las fuerzas del mercado, ni tampoco aceptar todos sus planteamientos de forma indiscutida. Se requiere una labor de intercambio y confianza mutuas.
- d) La asociación entre el gobierno y la sociedad civil: este sería el contexto de colaboración entre los poderes públicos locales y las asociaciones ciudadanas, ONG, etc.
- e) La actuación integrada entre varios niveles de gobierno: la complejidad de las políticas públicas y, en el caso español, el hecho de que la mayor parte de las competencias públicas sean compartidas, no aconseja planteamientos exclusivistas por parte de ningún nivel territorial.

- f) Seguir las buenas prácticas: las Entidades Locales necesitan difundir el conocimiento de las experiencias novedosas en su ámbito.

2.3.9.1 Las redes de actores locales y sus características

Los estudios acerca de la influencia de los actores sociales sobre la actividad de los poderes públicos ya han atraído la atención de los estudiosos a lo largo del tiempo. Las actividades de tales actores consisten, en opinión de Lindblom en *“todas las interacciones a través de las cuales individuos y grupos privados que no ostentan autoridad gubernamental buscan influenciar las políticas, junto con aquellos de los miembros del gobierno que van más allá del uso directo de su autoridad”*.

Las primeras corrientes que estudiaban este tipo de interacciones se enmarcaban en un enfoque pluralista en el que la sociedad civil accedía a las decisiones públicas por variados canales, en donde los poderes públicos serían meros espejos neutrales de la batalla grupal. Otras teorías consideraban que se articulaban alianzas naturales entre diferentes grupos, conocidas como triángulos de hierro (alianzas naturales entre grupos de presión, agencias especializadas y grupos políticos relacionados con ese tipo de política pública).

En el ámbito local, todos estos actores se relacionarían entre sí siguiendo unas determinadas reglas de juego, así como un marco social e institucional. Entre dichos actores se producen unas relaciones de conflicto y de consenso en cuanto a los contenidos y objetivos de una determinada política pública, con una amplia gama de situaciones intermedias: desde la identificación de objetivos como la situación más pacífica entre actores, pasando por un consenso bastante generalizado con diferencias en cuestiones menores; por los consensos básicos y los conflictos en cuestiones puntuales, con ganancias y pérdidas repartidas entre los actores; por el conflicto generalizado, con un juego de suma cero en el que lo que gana uno lo pierde otro; hasta la peor situación posible, que sería la falta de reconocimiento de los actores como interlocutores entre sí.

2.3.9.2 Características de la dinámica institucional comunitaria

El caso hondureño los gobiernos, no tiene un programa de gobierno definido, su proceso decisorio resulta, por tanto, bastante atípico. La formación de la agenda pública comunitaria consiste en un proceso muy complejo. El estudio de su proceso decisorio, en la misma perspectiva de Andersen y Eliassen se ha centrado en el estudio de las grandes decisiones históricas que han permitido el desarrollo de la integración comunitaria a largo plazo y en los procesos de elaboración de políticas públicas concretas en diferentes ámbitos y sectores.

Desde el punto de vista metodológico se han manejado tres enfoques predominantes en el estudio del proceso de decisión comunitario:

a) Enfoque intergubernamental

Es una perspectiva de análisis multinivel, en donde los diferentes actores nacionales tienen gran peso, siendo Centroamérica una mera extensión de los sistemas nacionales o un elemento de distorsión en la elaboración de las políticas en el ámbito nacional. Los procesos centrales serían las negociaciones intergubernamentales.

b) Enfoque neo – funcionalista

Se trata de un análisis institucionalista en el que las relaciones funcionales tienen un papel muy importante. Se posee una visión pluralista de los grupos de interés y la importancia de los organismos supranacionales, como es el caso de la Comisión.

c) Enfoque legal político administrativo

Es un enfoque formal de carácter descriptivo, en donde se muestran las interrelaciones entre los sistemas legales y administrativos de los Estados miembros. El sistema de toma de decisiones comunitario muestra diversos factores de complejidad. En primer lugar, se produce una dinámica de encaje de las tradiciones nacionales en un sistema de toma de decisiones transnacional.

El sistema nacional de toma de decisiones se ve sustancialmente modificado y ampliado, así como el número y el tipo de actores presentes en dicho proceso. Estaríamos ante una tendencia a la europeización de las políticas nacionales. Por otra parte, el proceso de integración comunitaria se produce en un momento en que aparecen nuevas formas de autoridad política y nuevas formas de regular la economía y la sociedad. El sistema de funcionamiento comunitario participa de los esquemas de autoridad difusa de la gobernanza.

Por otra parte, la apertura de los mercados internacionales, de acuerdo con las recomendaciones de la Organización Mundial del Comercio, se identifica claramente con el núcleo duro de la filosofía comunitaria (un mercado interno de libre competencia). Por último, se ha ampliado claramente el número de asuntos atendidos por las instituciones comunitarias. Andersen y Eliassen que las decisiones comunitarias se adoptan en tres niveles. En primer lugar, existirían las decisiones históricas, que compondrían el supersistema comunitario, que trasciende el día a día y lo alteran, modificando los procesos legislativos y los equilibrios de poderes en los diferentes subsistemas sectoriales.

2.3.10 La identidad de los actores comunitarios

Si la comunidad se constituye a partir de las interacciones que tienen lugar básicamente en el espacio, y todavía en el espacio local; éstas permiten constituir comunidades locales que elaboran identidades adaptadas a un mundo global pero basadas también en lo local, es decir, *glocalizadas*. Es este el aspecto que queremos desarrollar en este apartado. Esto es, a lo que nos referimos con la identidad de la comunidad y cómo se elabora, cómo se define y cuáles son los elementos a partir de los cuales lo hace. Así podremos hablar más adelante de esa identidad exaltada en la etapa de la globalización y de sus componentes y sus consecuencias para la participación pública de los ciudadanos.

El concepto de identidad nos permitirá seleccionar de la realidad aquellos hechos, datos, etc. que nos ayuden a definirlo y que nos proporcionarán una guía en la parte aplicada de esta investigación. Como ya hemos señalado, una comunidad se basa en la existencia de unos individuos que interaccionan, a menudo en un espacio concreto, y que cuentan con una

cultura común. Es de la constitución de esa cultura común y de sus características de la que nos ocupamos ahora.

Como señala Aguirre, A.:

*“Para poder ser de un grupo, se necesita compartir su cultura”... y es que **“No existe grupo sin cultura, ni cultura sin grupo** y que la cultura del grupo se crea a través de la **interacción de los miembros del grupo**”. Por ello, “la cultura surge como algo interior, desde la constante interacción grupal u organizativa”: **“El grupo o comunidad nace de la interacción intragrupal e intergrupala”, así “El grupo, por lo tanto, es cultura”** (Aguirre, A. 1997:9,46).*

Esto es, que cultura y grupo van unidos muy estrechamente. Y que dado que las relaciones tienen lugar principalmente en el espacio, también el espacio se constituiría en elemento clave de la constitución de la identidad cultural colectiva. Esta consideración entronca con una corriente nueva en la sociología urbana que fue la que iniciaron Simmel, Wirth o Lynch, al enunciar la ciudad como una "forma de vida" (Wirth, Simmel, en Bettin 1982), como una realidad simbólica (Lynch en Bettin 1982).

Por ello, a la hora de definir el municipio, si bien lo más sencillo es considerar sus límites administrativos, esta nueva acepción proponía un nuevo concepto y así el municipio resultaba ser algo más que sus límites administrativos. Se trataba más bien, como ya hemos afirmado, de un espacio sociológico, cultural y político, es decir, algo alojado en la subjetividad de sus miembros, algo cultural, que surge de la interacción de sus miembros.

Como hemos visto, aunque todavía tiene una gran relevancia, el municipio se define no solamente en sus límites administrativos y el espacio que ocupa la comunidad asentada, sino que es preciso definirla por las relaciones que se establecen dentro de el, y por último, por aquello que une, por lo que se tiene **en común**. No solamente importan las relaciones que se entretienen en dicho espacio sino la **imagen de comunidad** que se configura como resultado de estas relaciones, la identidad. Dicho sentimiento de comunidad provoca otro sentimiento diferente: el **sentimiento de apego, de pertenencia a una comunidad** a un municipio.

Como muy bien señala Fisher, no importan solamente las relaciones, es preciso que algo aglutine a los que las entretejen. Así es preciso un sentimiento de pertenencia, de apego al municipio al que se pertenece. Es aquí donde entra en juego el concepto de identidad. Por ello, la **identidad** es algo diferente de comunidad, pero la **comunidad genera identidad**. Las relaciones cotidianas entretejidas generan comunidad y ésta, identidad.

De este modo, con Simmel, entendemos que la identidad surge como una **necesidad** del grupo, para asegurar su reproducción y su mantenimiento, especialmente en situaciones conflictivas o competitivas (Enciclopedia internacional de Ciencias Sociales 1976:614). Esta misma idea es profesada por A Heller (en 1984 en Crow 1994:10). En la etapa actual, de globalización, Castells enuncia también que la identidad es una necesidad, algo necesario para estar en la Red: *“una identidad es una trinchera de supervivencia. Una red puramente red disuelve la sociedad y hace colecciones de individuos”* (entrevista en *En.Red.Ando*, 21/10/97 en Internet).

*“la gente se resiste al proceso de individualización y atomización social y tiende a **agruparse en organizaciones territoriales** que, con el tiempo, generan sentimiento de pertenencia, y, en última instancia, en muchos casos, una identidad, cultural y comunal”* (Castells 1998a: 83).

Es decir, que la red genera una necesidad de pertenencia al grupo micro que le devuelva la identidad que se pierde en la red. La identidad es para Castells, un proceso de construcción de sentido a partir de un atributo cultural, o de un conjunto coherente de atributos culturales, que recibe prioridad sobre todas las otras fuentes. Un mismo individuo, o un mismo actor colectivo puede tener varias (Castells, 1998 vol II).

Ésta cubre la necesidad de pertenencia en un mundo lejano, acelerado, difuminador, *“desbocado”* (Giddens 1999). Esto es, que *“la **mundialización acelerada** provoca, como reacción, un reforzamiento de la necesidad de identidad”* y así provoca que la identidad se constituya en *“fuente de sentimiento y experiencia para la gente”* (Castells, vol. I 1997: 28).

Definitivamente, que la identidad, la conciencia de miembro de una comunidad no desaparece en el mundo actual, sino que cambia, y que incluso puede verse promovida por las fuerzas de la globalización (Robins en Crow 1994). Pero las identidades no surgen como algo ajeno y ya creado, sino que han de ser construidas.

*Así "las identidades son fuentes de sentimiento para los propios actores y por ellos mismos son **construidas** mediante un proceso de individualización" (Castells vol. II 1998: 29).*

Es decir, que las identidades son realidades necesarias para la gente, que las identidades tienen una utilidad y que "*son construidas*" y por ello, elaboradas en un todo estructurado y dinámicas. Centrémonos así en estos dos últimos aspectos. La **construcción** de la identidad se hace a partir de materiales de la "*historia, geografía, biología, instituciones productivas y reproductivas, memoria colectiva y fantasías personales, aparatos de poder y revelaciones religiosas*" (Castells, vol II 1998: 29) en un todo que es la cultura.

La identidad es, por tanto, un **constructo cultural que se aloja en la subjetividad de los ciudadanos y que les permite una clasificación, es decir, diferenciar a los "propios" de los "otros"**. Es al mismo tiempo, real y objetiva, subjetiva e imaginada, construida y dada, adquirida (cultura) y dada (natural).

La construcción de la identidad puede hacerse a partir de un solo rasgo o bien a partir de varios. En la modernidad, parece más bien estar siendo construida a partir de uno sólo sea el sexo, la etnia, el barrio, etc. que además ha sido exaltada. Sin embargo, y ante el fracaso de estas visiones, parece que comienzan a apuntarse nuevas líneas que consideran el cruce de varias identidades.

Autores como Maffesoli (1990a) suscriben esta última visión según la cual la identidad se conforma por el **cruce de varias identidades, de varias "máscaras"**. Es decir, que somos el resultado de un cruce de identidades no de una identidad pura: de ahí proviene la identidad; sea la territorial, laboral, sexual, o la étnica. Unas pueden tener más importancia que otras, pero lo clave es que hay varias identidades, no una sólo (Cultures et Developpment 2001; Kroes, R. 2002).

Así pasamos de la lógica de la **identidad** a la lógica de la **identificación**; de la lógica de las imágenes cerradas, estáticas, más propias de la modernidad; a la lógica de las máscaras, dinámicas, más propia de la posmodernidad (Maffesoli 1990b: 18).

Anteriormente, las identidades estaban más basadas en una sola variable (fuera el trabajo, el sexo, etc.): no obstante, en la actualidad éstas comienzan a ser consideradas como múltiples y variadas. Pero si ésta podría ser la característica a partir de los años ochenta; sin embargo, parece convertirse más bien en un reto, más que en un rasgo actual, algo difícil de conseguir (Scherer programa de televisión sobre el cosmopolitismo, cadena (Kroes 2002).

Si la identidad se construye como resultado de múltiples elementos e identidades y frecuentemente en oposición al otro, también es algo, no siempre presente, sino que emerge en el sistema en el que se define. Es decir, que la identidad **no es algo explícito**. Parecería que la identidad en algunas comunidades no existe ya que no se manifiesta claramente en el positivo, es decir, en ausencia del negativo. Parecería que se tratase más bien de una realidad adormecida que se despierta precisamente en presencia del otro. Es éste otro de los aspectos interesantes de la noción de identidad, que es su conformación en un contexto cultural estructural organizado jerárquicamente y por tanto, priorizando unas identidades sobre otras.

2.3.11. Las relaciones de los actores locales con el contexto socio-económico

Desde un punto de vista empírico, en el año 1993, Hudson consiguió medir la incidencia recíproca de la autonomía local y las medidas de desarrollo económico local, cruzando ambas variables con factores del contexto nacional y local, de Suecia y Gran Bretaña. En sus planteamientos la autonomía local se compone de la independencia en la toma de decisiones y de la capacidad de actuación.

La relación de estas dos últimas variables puede ser dialéctica o no, atendiendo a la época o a las específicas características de la política sectorial de que se trate. Determinados factores del contexto nacional, como la cultura política, la configuración constitucional y legal, las características de las administraciones Públicas en su funcionamiento cotidiano o el sistema

financiero, pueden fortalecer u obstaculizar el desarrollo de la autonomía en la toma de decisiones o en la capacidad de actuación de los actores locales. A su vez, los factores del propio contexto local, ya sean socio-económicos, políticos o espaciales, pueden hacer otro tanto.

Oinas, argumenta que el gobierno local y el contexto local son interdependientes entre sí, especialmente las autoridades y las empresas locales. La fuerza de las autoridades locales reside en su propia capacidad de dar valor a los recursos locales y de robustecer aquellos elementos que favorezcan el desarrollo endógeno. Este punto puede conectarse con la tipología de los distintos roles de intervención económica de las autoridades locales suecas que estudia Hudson: facilitación, acomodación, estímulo e intervención.

El gobierno local puede ser dependiente del contexto local si no es capaz de gestionar sus recursos, especialmente si el tipo de actividades económicas muestran alguna de estas características: producción intensiva sin contacto con el entorno local, productos estándar (fabricables en cualquier lugar), producción con baja tecnología e industrias en las que las infraestructuras productivas sean fácilmente relocalizables. Por el contrario, la interdependencia resulta más posible en tipos de producción con contactos intensivos con el contexto local, productos muy adaptados a los gustos del cliente, producción con gran inversión tecnológica y producción en la que las infraestructuras fabriles no sean fácilmente relocalizables.

2.3.12 Los desafíos del proceso de descentralización

En las perspectivas de Campbell, Peterson y Brakarz (1991) que ampliamos en apartados anteriores (Finot, 1996). También confirma en alguna medida los temores de Rémy Prud'homme (1994), quien ponía en duda que en los países en desarrollo la descentralización pudiera mejorar la eficiencia asignativa y advertía sobre riesgos en materia de estabilidad y posibles retrocesos en materia de redistribución y reducción de la corrupción.

En realidad en América Latina los procesos de descentralización han representado inicialmente **avances muy significativos** en términos de equidad y de participación - sobre

todo política respecto a la situación anterior. Pero los sistemas redistributivos en vigencia no alcanzan a compensar las diferencias crecientes y con frecuencia resultan insuficientes para asegurar **la equidad social**. Aún no se ha logrado suscitar significativamente **la participación social**. Incluso **la participación política** suscitada inicialmente podría tender a disminuir, por desgaste, ante la ausencia de avances.

Los mayores interrogantes, sin embargo, se refieren a la esperada contribución de la descentralización a la competitividad. No se está logrando contrarrestar una tendencia a la concentración, no hay evidencias de que la descentralización política contribuya a una mayor eficiencia incluida la reducción de la corrupción y sí existen serios indicios de que los actuales sistemas de financiamiento están contribuyendo a crear **presiones inflacionarias**, según mencionamos.

A la luz de resultados como los mencionados, pero particularmente ante el temor de que más descentralización genere más presiones fiscales, actualmente se han reducido notablemente las expectativas que esta reforma de la gestión pública descentralizada había generado inicialmente. Este hecho alienta los intereses centralistas, que aprovechan las debilidades constatadas para fortalecerse.

La descentralización política es una tendencia irreversible pero el proceso puede ser frenado en la medida en que no se obtengan los resultados esperados y particularmente si pone en peligro la estabilidad. Las principales consecuencias serían de carácter político, ya que se postergarían avances en materia de participación que sólo podrían ser viabilizados a través de la descentralización y se restaría su concurso a la gobernabilidad democrática.

Más aún: se frenaría el desarrollo de la gobernanza democrática, es decir, de la capacidad de autogobierno de una sociedad, que la descentralización debe viabilizar. Se impone entonces una indagación sobre por qué los procesos de descentralización aún no están generando los resultados esperados, particularmente en lo que se refiere a eficiencia, e intentar establecer cuáles serían las condiciones para asegurar el logro de los mismos y qué modificaciones habría que hacer en su diseño, particularmente para que su implementación no comprometa si no en lo posible coadyuve a la estabilidad y comprobar si el incremento de la gobernanza

democrática es un privilegio reservado a los países desarrollados o si puede, más bien, viabilizar el desarrollo.

La descentralización ha viabilizado avances importantes en materia de cobertura de servicios sociales y aun de participación política, pero está creando presiones sobre el equilibrio fiscal y no ha contribuido a reducir la concentración económica.

2.3.13 El enfoque de desarrollo y descentralización

Según se señaló que al Estado le corresponde: a) en lo **económico**, lograr un funcionamiento de los mercados que favorezca crecientemente la competitividad; b) en lo **social**: la seguridad ciudadana, la eliminación de la pobreza y la equidad, y b) en lo **político**, viabilizar una participación constructiva en lo ambiental velar por la sostenibilidad de los recursos en beneficio de la humanidad. También se afirmó que el cambio de estrategia exige una transformación del aparato estatal en función de los papeles que le corresponden pero además la competitividad y la ética requieren que estos papeles sean cumplidos con eficiencia y probidad.

La revisión efectuada permite confirmar que la descentralización sería la forma de organización más adecuada para que el Estado cumpla los roles históricos. Para ello los objetivos propios de la descentralización serían: a) la adecuación del aparato estatal a las actuales tendencias descentralizadoras y desconcentradoras propias de una nueva forma de producir; b) inducir una distribución territorial del ingreso menos concentrada; c) viabilizar una mejor distribución social del ingreso y el mejoramiento del hábitat; d) articular eficazmente los esfuerzos para reducir la inseguridad ciudadana e) concitar una participación constructiva, y f) contribuir a la eficiencia y a la reducción de la corrupción en la gestión pública.

La conclusión general de lo examinado sería que para lograr estos objetivos habría que: a) descentralizar políticamente el desarrollo territorial; b) (re) centralizar políticamente el gasto social pero descentralizarlo operativamente, y c) adecuar a la participación los procedimientos de decisión y control, y para ello tender a descentralizar económicamente la producción, d) Autonomía.

Una adecuación del aparato estatal para la gestión pública en los términos que aquí se propone sería una condición fundamental para viabilizar el desarrollo económico, social y aun político en las condiciones actuales. Por un lado, un desarrollo local basado en la concertación entre organizaciones económicas de todo nivel, organizaciones sociales y la organizaciones del Estado sería, según ya se ha mencionado, la política apropiada para que los países de la región puedan insertarse exitosamente en la economía global, donde el desarrollo productivo requerido para competir exitosamente se basa en la constitución de conglomerados (*clusters*).

Por otro lado, viabilizar el desarrollo local en los términos que aquí se está proponiendo permitiría el mejoramiento del empleo y las condiciones de vida de los sectores con menor acceso al poder central, sobre la base de sus organizaciones, sus iniciativas y la valorización de sus aportes lo que fundamentalmente es construcción de ciudadanía y haría a la gestión social funcional respecto a ambos propósitos, al permitir orientar los contenidos específicos de los servicios de salud y, sobre todo, de los de educación y capacitación, en función de una estrategia de desarrollo.

2.3.13.1 Descentralización y desarrollo local

El aparato burocrático centralizador siente la necesidad de desconcentrar y descentralizarse.

La década de los 60 con el auspicio de los organismos internacionales como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), el Banco Mundial (BM) condujeron al modelo de tendencia centralizadora con la finalidad de acelerar la modernización y los cambios sociales. Durante los años 70 aparece el interés por la descentralización debido a la desilusión por planeamiento centralizado, nuevas formas de administración del Estado, inequidad y concentración de recursos, brecha entre pobres y ricos y consecuentemente la centralización pareció insostenible y colapsó en los 80, para dar apertura a las propuestas de desconcentración y descentralización en los años 90.

El tema de la descentralización no solo tiene que ver con la transferencia de competencias del Estado centralista, o de la desregulación, sino que es fruto o consecuencia de cambios en el rol del Estado.

La discusión actual sobre el papel del Estado ya no es tanto la reducción del tamaño o modernización del mismo por influencia externa, como consecuencia o imposición del ajuste estructural, mas bien la preocupación está sobre a) la capacidad del Estado para corregir las fallas o asimetrías del mercado en general, b) adaptación progresiva a las normativas del régimen de organismos multilaterales y c) la descentralización, la desconcentración y la reforma institucional y administrativa para crear una nueva relación entre el Estado y la sociedad. En este sentido, la descentralización puede tener diferentes significados como;

- a) Delegación de una función administrativa que es defendida o impulsado por un organismo especializado del Estado, en el caso hondureño el Comisión de Modernización del Estado
- b) Reacomodo funcional del aparato administrativo, no como modificación del ordenamiento político, es decir, esto es desconcentración;
- c) Descentralización de partes o sectores o funcional e inclusive territorial; y transferencia de competencias del aparato central a los municipios dotados de un mínimo de condiciones materiales, jurídicas y administrativas que les permita asumir las nuevas funciones.

El tema de la descentralización dentro del marco de reestructuración del Estado también se debe a la crisis del Estado. Aparecen nuevos actores emergentes frente a lo tradicional, estos traen nuevas demandas y nuevos liderazgos, el Estado no puede responderlas; igualmente los partidos tradicionales poco a poco pierden su vigencia, su discurso y su sustento en las bases; pero sin duda también pesan los problemas macroeconómicos que ha conllevado a los programas de ajuste estructural. Sin embargo existen más elementos para entender este proceso.

De acuerdo con Rivera(1996) la crisis del Estado sería por la incapacidad del mismo para procesar demandas sociales debido a la misma crisis económica y fiscal al abandonar

las políticas de redistribución y de esta manera no pudo ofrecer servicios. Por otro lado, aparece todo tipo de movimiento y solidaridades locales frente a un Estado inoperante. Es decir, la re-configuración del Estado, al optar por lo local y por una política local no solo es por las limitaciones institucionales estatales, sino también por la nueva forma de relacionarse de las sociedades civiles con el Estado.

De este modo, el rol tradicional del Estado como forma de representación colectiva de la sociedad, organizador de la vida social (regulaba la esfera pública), y el Estado como actor social, organizador de tareas públicas y de beneficio colectivo, está dando paso hacia el abandono de la concepción de producto histórico que debe adaptarse a la cultura cívica, ofertar servicios sociales universales, controlador y regulador del mercado. Hoy en el contexto de la globalización, la nueva concepción está centrada en la dinámica económica, ya no tiene vigencia la identidad nacional o lo nacional como identidad como discurso desde actores centrales.

De esta manera, la preocupación global de un Estado por la concreción de las políticas públicas y sociales ya no es de incumbencia del mismo sino del municipio e inclusive el sector privado las ONG por ejemplo. El papel del Estado se ha reducido a su rol de rector, generador de políticas y normas; es el papel de ser garante de la provisión de ciertos servicios sociales universales y focalizados, pero mediante terceros.

El papel de los gobiernos municipales, en este contexto no sólo es la preocupación social de dotar o administrar servicios que el Estado lo hacía antes, sino en el contexto del desarrollo local también es preocupación por la transformación de su localidad. En otras palabras dentro de esta concepción haría ciertos roles explícitos de la administración central del Estado, pero también su papel propio de municipio. La viabilidad depende, entonces de su capacidad administrativa, información, maniobra política, entre otras.

Sin duda que de alguna manera un objetivo no explícito es que la sociedad civil sea corresponsable y su participación sea decisiva con posibilidades de ejercer control social sobre los recursos y cumplimiento de planes y servicios de los gobiernos municipales. Esto permitiría mayor responsabilidad y transparencia del Estado, el manejo de las condiciones para la relación con la sociedad civil pasa al plano local y permite el consenso mínimo

en la relación del Estado con la sociedad civil dando mayor gobernabilidad.

La descentralización en cuanto a precondiciones y competencias requiere de la capacidad de los gobiernos municipales para asumir y administrar las nuevas competencias y responsabilidades; y de igual manera debe haber recursos o financiamiento para la descentralización. Pero también tiene que lidiar con la resistencia de sindicatos, endeudamiento de los municipios, ausencia de compromiso (voluntad) político, limitada participación social y la garantía de participación de actores para vitalizar el futuro de la descentralización. Estos son los derroteros que desafían la descentralización del país.

En Honduras, la lucha democrática rara vez tiene estas características. Las decisiones se toman sobre la base del clientelismo político, el pago de favores políticos y las presiones que ejercen los grupos de poder. La democracia ha pasado a ser un rehén del poder económico y político para la canalización de sus propios intereses.

Podemos manifestar que la representación del régimen político hondureño se caracteriza por:

- a) La falta de participación ciudadana real en la toma de decisiones.
- b) La falta de rendición de cuentas y la impunidad.
- c) La crisis de ciudadanía. La política está signada por el clientelismo, el patrimonialismo, el caudillismo y las coaliciones nacionales basadas en los lazos entre los partidos de sus dirigentes centrales y caudillos locales en los municipios.

2.3.14. Democracia y descentralización

Todos los problemas ¿dan cuenta de una crisis de la democracia como sistema político? o ¿se trata de una crisis en los sistemas democráticos latinoamericanos?

Para Gabriel Cohen (2001 citado por Amadeo y Morresi, 2003: 96) nos encontramos en un “umbral civilizatorio”. “El actual modelo civilizatorio propuesto por el capitalismo se ha agotado y está atravesando su fase de barbarie que se expresa en la “indiferencia estructural” por parte de los agentes centrales de la producción capitalista, que se manifiesta como la falta de responsabilidad respecto a los efectos sociales de su accionar. Las empresas tienen todos los derechos, sin obligaciones. Son el centro para la toma de decisiones

fundamentales de la vida económica y social. La vida política se reduce a la lucha de los intereses privados. La práctica política se ha privatizado, viéndose reducida a un espacio de consumo de “mercancías políticas”. El ciudadano se ha transformado en un consumidor. El efecto fundamental de este proceso es la despolitización de la vida social.

La concepción liberal de la democracia se limita a garantizar la libre elección de los gobernantes, sin preocuparse por el contenido de la acción de éstos” (Touraine, 2000: 71) Las instituciones públicas y los procedimientos jurídicos se convierten, de esta manera, en medios para asegurar la dominación y el poder oligárquico (Cfr., Ibíd.: 50.)

“Así como la libertad de los antiguos se basaba en la igualdad de los ciudadanos, la libertad de los modernos está fundada en la diversidad social y cultural de los miembros de la sociedad nacional o local. La democracia es hoy en día el medio político de salvaguardar esta diversidad, de hacer vivir juntos a individuos o grupos cada vez más diferentes los unos de los otros en una sociedad que debe también funcionar como una unidad” (Ibíd.: 176).

Touraine (2000: 79, 88) expresa que toda democracia es representativa. “Para que exista representatividad, son necesarias dos condiciones. La primera, que exista una agregación de la gran diversidad de demandas provenientes de actores sociales muy heterogéneos. El conflicto entre actores es la base más sólida de la democracia. La segunda condición se refiere a la necesidad de organización autónoma de los grupos sociales. Solo en el momento en que la acción social define intereses sociales se puede hablar de movimientos sociales” .

Touraine (2000) propone rebasar la democracia deliberativa y la democracia participativa para construir una democracia basada en la libertad del sujeto, es decir, en la resistencia a la dominación. La democracia es vista de esta manera como el ejercicio de una libertad positiva, dada por la lucha de unos sujetos contra la lógica dominadora de unos sistemas y no meramente como una libertad negativa es decir como un conjunto de garantías institucionales:

“En contra de esta pérdida de sentido, es preciso recurrir a una concepción que defina la acción democrática por la liberación de los individuos y de los grupos dominados por la lógica de un

poder, es decir sometidos al control ejercido por los dueños y los gerentes de sistemas para los cuales aquellos no son más que recursos” (Touraine, 2000: 19). Touraine (2,000) expresa que;

“Es entre la democracia procesal, que carece de pasión, y la democracia participativa, que carece de sabiduría, donde se extiende la acción democrática cuya meta principal es liberar a los individuos y a los grupos de las coacciones que pesan sobre ellos”

Dentro de esta concepción, el sujeto es entendido como “el esfuerzo de transformación de una situación vivida en acción libre, introduce libertad en lo que en principio se manifestaba como unas determinantes sociales y una herencia cultural” (Ibíd.). La libertad se expresa “por la resistencia a la dominación creciente del poder social sobre la personalidad y la cultura” (Ibíd.).

“La democracia es el reconocimiento del derecho de los individuos y las colectividades a ser actores de su historia y no solamente a ser liberados de sus cadenas” (Ibíd.: 33). De esta manera, la democracia está al servicio de los sujetos, como seres creadores de su vida individual y colectiva (Cfr., Ibíd.).

2.3.15. Ciudadanía y participación

El origen de la noción de ciudadanía está íntimamente ligado al de participación. En Grecia, donde nace la categoría de ciudadanía, los / as destinos de la ciudad. Los / as ciudadanos / as eran los propietarios, que además tenían la palabra pública. Con la constitución de los estados nacionales, surge la *delegación de poder* como elemento de la democracia representativa, que acarreó una despolitización de la condición de ciudadano, delegando a través del sufragio, la toma de decisiones sobre lo público (Ortiz, 1998: 19).

La ciudadanía funda el derecho de participar directa o indirectamente en la gestión de la sociedad (Cfr., Touraine, 2000: 104). La participación pasa a ser una de las condiciones básicas para la construcción de la ciudadanía. Los / as ciudadanos / as existen en cuanto se autodeterminan, en cuanto son titulares de poder.

Por consiguiente, la participación supone relaciones de poder entre diversos actores, lo que necesariamente implica conflictos, a partir del reconocimiento de intereses distintos (Cfr., Ortiz, 1998: 36-38). De ahí que la generación de un nuevo tipo de democracia, necesariamente descansa en el fortalecimiento de la participación como fundamento esencial para la construcción de ciudadanía.

Ortiz (1998) expresa que “La participación es un aspecto esencial de la ciudadanía por cuanto afirma la autonomía de los actores ciudadanos en tanto titulares de poder y en tanto mantienen responsabilidad con la comunidad social y política de la que forman parte. La participación es el sentido originario de la democracia y es un elemento central para revitalizarla”

Dado que en una sociedad conviven intereses contrapuestos y a veces antagónicos, los procesos participativos pueden implicar una tendencia liberadora y apuntar a procesos de cambio social, o bien pueden convertirse en un puntal para sostener el orden establecido. Las corrientes más liberales, enfatizan el consenso para mejorar el sistema existente desde una visión de preservación del poder, que intenta ocultar los conflictos sociales existentes, dotando al sistema político de estabilidad.

En la perspectiva anterior; Verdesoto (2000: 22) señala que “una política de Estado de Participación Social es una fuente inagotable de certezas, que desestructuran los conflictos desestabilizadores de la democracia”. Desde esta perspectiva, la participación se orienta a mejorar la eficacia de la democracia o de los procesos de desarrollo social. Los ámbitos y temas de esta visión instrumental de la participación son aquellos que podrían calificarse como “menores” es decir, aquellas decisiones que no suponen una modificación en la correlación de fuerzas para construir propuestas de cambios profundos. Los temas fundamentales del mantenimiento del modelo de desarrollo vigente, por sus propias implicaciones, no pueden ser discutidos dentro de esta perspectiva.

En la perspectiva de cambio social, la participación se encamina a lograr el reconocimiento de los más débiles por parte del Estado, promueve procesos de cambio en la cultura política, genera la construcción de sujetos sociales autónomos e implica una reforma del sistema político. El sentido último de la participación democrática es garantizar una mayor equidad en la distribución de los recursos económicos y de poder. En este sentido, los procesos

participativos son decisivos para impulsar un nuevo modelo de desarrollo.

Jelin (1995) manifiesta que “El poder económico contradice el discurso democrático” pues por un lado es evidente una exclusión económica y por otro lado, se promueve la participación política. En efecto, en sociedades marcadas por la inequidad, la exclusión y la discriminación, los procesos participativos adquieren características muy complejas, pues se observa la desigualdad económica y de poder de quienes intervienen.

En los últimos años, se está impulsando la generación de una cultura del diálogo basada en la participación como mecanismo para el manejo de conflictos de diversa índole. Sin embargo, si el objetivo último de los procesos participativos es la liberación, para la generación de procesos de diálogo es indispensable un paso previo que supone el fortalecimiento de los actores sociales más débiles en términos económicos y políticos- involucradas en el conflicto, de manera de paliar en alguna medida las disparidades entre actores y asegurar que el diálogo se desenvuelva en condiciones de mayor equidad.

No obstante, es también necesario tener en cuenta que no todo conflicto puede ser manejado a través del diálogo, pues existen conflictos estructurales cuyo carácter antagónico los hace irresolubles. En estos casos, la construcción de sujetos sociales por la vía de la resistencia es fundamental, con el fin de lograr cambios profundos en las sociedades en las que se insertan. En este debate es clave la relación entre Estado y sujetos sociales. Cuando la participación es una iniciativa del Estado, se corre el riesgo de cooptación de los sujetos sociales y de instrumentalizar el proceso participativo para alcanzar “la estabilidad” democrática, ocultando las contradicciones sociales, económicas y políticas existentes. Si la iniciativa proviene desde abajo se preserva la autonomía de los sujetos sociales y se pueden generar importantes procesos de fortalecimiento social y de incidencia de la sociedad civil en la toma de decisiones públicas (Cfr., Ortiz, 1998: 24).

Si realizamos un inventario de los procesos participativos de gestión local en el Honduras, podemos ver, que en los casos más representativos, la participación ha sido impulsada por los gobiernos locales. En los casos de los gobiernos locales presididos por indígenas, si bien las autoridades han promovido la participación, ésta ha sido una práctica de larga data en las

organizaciones sociales que llevaron al poder a las propias autoridades. Pese a que los gobiernos locales han sido los convocantes a los procesos de participación ciudadana, la relación con las instancias participativas se ha caracterizado por una constante tensión en la búsqueda de mayor poder y autonomía de estos espacios. Sin duda, uno de los elementos más problemáticos para conseguir esta autonomía es el tema de la sostenibilidad económica y la dependencia que estas instancias de participación ciudadana tienen frente a los recursos públicos.

Cabe preguntarse ¿por qué en ciertas localidades los procesos participativos han logrado consolidarse y en otras no? ¿Qué es lo que asegura el éxito de las iniciativas de participación ciudadana? Si bien la voluntad política de las autoridades locales ha sido una condición inicial fundamental para el impulso de los procesos democratizadores a escala local en Honduras, no es suficiente. En las localidades donde no ha existido una trayectoria participativa previa, fruto de las luchas de unos sujetos sociales concretos, los procesos participativos no han logrado cuajar, pese a la “buena voluntad” de sus líderes.

De ahí que la existencia de un tejido social fuerte y autónomo es una de las condiciones básicas para la generación de procesos significativos de participación ciudadana. La participación ciudadana es, pues, un proceso de doble vía en el que por un lado se genera y se alimenta la construcción de sujetos sociales y en el que por el otro, la calidad y el sentido de la participación supone la existencia de un tejido social sobre el que se asienta y al que retroalimenta.

2.3.16 El desafío de la participación

Participación democrática o ciudadana es la que se ejecuta en la esfera pública, como el espacio en el que se discuten los asuntos públicos y se toman decisiones que afectan la vida de la colectividad a nivel del barrio, municipio o nación. Es un proceso de doble orientación, en el que deben resolverse simultáneamente los procesos de comunicación e información, con el fin de dar solución a los problemas que originan y dan sentido a la participación.

Es evidente, el creciente consenso sobre la necesidad de buscar fórmulas que permitan avanzar en el desarrollo de las personas y su pleno ejercicio de derechos y deberes, a través de una ciudadanía incluyente y participativa, reforzando los procesos de democratización y descentralización que permitan en algún momento, disminuir las condiciones de pobreza, marginación o inequidad social, de las personas que se ven privadas no sólo de bienestar material, sino de libertad de opinión, de trabajo, de determinar su futuro y de participar en su propio gobierno.

En este marco, se perfila absolutamente necesaria la corresponsabilidad pública y privada y las alianzas para la generación de sinergias en el espacio local, que permitan canalizar formas de participación efectivas para mejorar la vida de los individuos y las comunidades. Allí, en ese espacio local donde las relaciones se marcan por la vivencia cotidiana, surgen formas innovadoras de participar, fortalecer la ciudadanía e incidir positivamente en la gestión pública. Prácticas nuevas que buscan un protagonismo compartido entre sociedad civil y gobierno local, promoviendo el quehacer democrático y creando las bases para redefinir roles y entablar interacciones más equitativas, fructíferas y satisfactorias entre los diferentes actores sociales.

Por su parte, las fuerzas que se encuentran en la sociedad civil, si quieren ser sostenibles en cuanto tales, deben entre otras cosas superar un vínculo con el gobierno local que se limita a relaciones funcionales y puntuales, que no apuntan a fortalecer el espacio público institucional. Sea que se hable del acercamiento del gobierno local al ciudadano o de éste al gobierno local, lo cierto es que este acercamiento requiere de la construcción de estructuras estrechamente interconectadas, producto de una redefinición innovadora de las relaciones entre gobierno municipal y sociedad civil.

El proceso de participación ciudadana requiere de un cambio de prácticas, con la finalidad de estimular el desarrollo de iniciativas innovadoras en el establecimiento de vínculos, entre los actores sociales y el gobierno local, promoviendo experiencias que contribuyan ha:

- Ampliar el espacio público de reconocimiento de los derechos ciudadanos;

- Fortalecer el rol de las organizaciones y de las acciones ciudadanas en el ejercicio y defensa de sus derechos; y
- Promover procesos de participación que incidan en el mejoramiento de la gestión pública del gobierno local, y su capacidad de diálogo y respuesta frente a las necesidades reales de la comunidad.

La participación apunta entonces hacia la construcción de ciudadanías en el sentido de afirmación de derechos civiles, políticos, pero de igual modo, sociales y económicos. No hay posibilidades reales de ejercitar la libertad e igualdad de políticas si no hay mínimas condiciones de equidad social en términos de educación, salud, seguridad material, y si no existe participación en las principales oportunidades sociales que ofrece una sociedad, al igual que un involucramiento real y efectivo en los asuntos públicos.

2.3.17 La Gestión Municipal Participativa, una nueva gestión municipal

En el campo de la gestión municipal participativa, se visualiza la transición a nuevas formas de gobernabilidad de la sociedad, que requieren la construcción a largo plazo de equilibrios institucionales necesarios a través de sistemas más pluralistas, no solo en el plano de la producción de legitimidad para los sistemas de gobierno, sino también en las posibilidades de inclusión, control o mayor representación de la sociedad, fundamentalmente porque conllevan a la producción de ciudadanos activos, autónomos responsables de sus vidas y destinos colectivos.

El reto es crear un sistema de gobernabilidad y gestión pública, que implique la interacción de los actores como respuesta a la búsqueda del desarrollo local. Un proceso de esta naturaleza requiere la creación de nuevas instituciones que fomenten la autodeterminación y autonomía como garantía de la diversidad y pluralidad de intereses, que fundamentan el ejercicio democrático de la sociedad.

Además las autoridades políticas deben gozar de legitimidad, confianza, consentimiento por parte de la población, ser capaces de incorporar a sus planes y programas las aspiraciones, deseos y demandas de los ciudadanos y transparentar su gestión con mecanismos fluidos

de comunicación de doble vía con la sociedad civil.

La gestión municipal participativa, apunta a la construcción de ciudadanía a partir de unos derechos y de un sentido de pertenencia en esta perspectiva Barrera, A (2001) expresa que; *“El ámbito local aparece como un espacio privilegiado para la reconstrucción de lógicas democráticas en la gestión pública ya que, teóricamente, es en este nivel donde el Estado y la sociedad pueden asociarse con mayor intensidad a partir de la discusión de las demandas y de los intereses locales, y entonces confrontar y producir proyectos de conducción política de la localidad”*

Estos cambios están modificando el papel de los gobiernos central, y municipal. No obstante, el principal cambio es el nuevo papel de la sociedad civil en la gestión pública local. Algunos municipios del país con diferentes niveles de éxito especialmente los urbanos, están inmersos en procesos de cambios en su gestión a través de la descentralización, y en otros casos, concomitantemente existe la implantación de procesos participativos, a fin de transferir a la sociedad civil un grado significativo de responsabilidad en la toma de decisiones.

2.3.18. Niveles decisorios de las actorías sociales

Como toda innovación, la que se produce en la participación ciudadana presenta diferentes etapas. Ellas van desde la identificación de problemas, temas, espacios de participación y decisión; ulteriormente el establecimiento de instrumentos y normas que operativicen el proceso, a fin de favorecer su continuidad y evitar su dependencia, manipulación o voluntad de las autoridades locales. Posterior o concomitantemente se debe promocionar la participación de los actores en la gestación, desarrollo, implementación y seguimiento de los planes de desarrollo local, y ante todo su participación como decidores en la aprobación de presupuestos participativos. Se debe promover además la articulación, información y retroalimentación entre el gobierno local y la sociedad civil.

Los procesos participativos se consolidan cuando son legitimados y esta legitimidad se alcanza cuando este proceso es reconocido como abierto, democrático y transparente, permitiendo

desarrollar una planificación participativa municipal. Los procesos participativos efectivizan la participación social en el desarrollo. La planificación participativa, es una planificación de “abajo hacia arriba”, que involucra a las organizaciones de la sociedad civil en el diseño de su propio destino, permite la articulación entre el gobierno local y la sociedad civil con el proceso de desarrollo, que se enmarca en la concepción del desarrollo humano, lo cual hace relación a la justa distribución de recursos y beneficios del desarrollo, defensa de la diversidad cultural y preservación de la naturaleza.

En los procesos participativos existen distintos matices y niveles de logro. Esto implica un tránsito desde la concepción más tradicional de beneficiario o usuario, hasta la de actor, llevando implícita una confianza en la capacidad de las personas como agentes de su propio desarrollo. La ejecución de la iniciativa es en sí misma un espacio de aprendizaje y potenciamiento de esas mismas capacidades, irradiando también a quienes ejecutan la experiencia.

De alguna forma, se busca romper con las lógicas asistencialistas y clientelares tradicionales, estimulando el ejercicio y autorreconocimiento de deberes y derechos para los actores. Busca también la suma de esfuerzos y trabajo del gobierno local, organismos públicos, organizaciones de la sociedad civil y organizaciones no gubernamentales (ONG's), mediante la creación y desarrollo de diversas redes permanentes de trabajo de nivel comunal y, en algunos casos, regional.

Cuadro.III-1. Formas de participación ciudadana

Participación Informativa: I	Participación Consultiva: II	Participación resolutive: III	Participación en la ejecución: IV	Participación Fiscalizadora: V
Es la información transparente y fluida, orientada al acceso de informaciones	Entendida como la captación de opiniones, que sin ser vinculante, obligan al	Es la toma de decisiones por parte de la ciudadanía, en la que la población	Es el involucramiento responsable de la ciudadanía en la movilización de recursos y la	Entendida como contraloría ciudadana, como un mecanismo que permite el

Participación Informativa: I	Participación Consultiva: II	Participación resolutive: III	Participación en la ejecución: IV	Participación Fiscalizadora: V
sobre la actividad política administrativa	gobierno a tomar decisiones. Es un mecanismo en el que el gobierno requiere de la opinión de la ciudadanía en su conjunto o de una parte de ésta, para tomar una decisión que afecta los intereses del consultado.	adquiere poder de decidir o influir en las decisiones, en los que se alcanzan acuerdos entre varios actores, es una forma mediante la cual el gobierno Transfiere a la ciudadanía el poder de decisión.	ejecución de decisiones tomadas, en la gestión de bienes y servicios de carácter público	seguimiento, ejecución de proyectos y la supervisión de la ciudadanía sobre la asignación y manejo que realiza el gobierno de los recursos, y controles sobre la aplicación de las decisiones y la conducción municipal

2.3.19. Obstáculos en la participación ciudadana

Como todo proceso, la participación ciudadana debe enfrentar diversos obstáculos en el momento de su instalación o durante su desarrollo. Estos obstáculos están relacionados con factores del contexto, actores involucrados o ciertas disposiciones normativas, que tienden a interferir en el ejercicio de algunas de sus prácticas o de la iniciativa en su conjunto. Si bien estos obstáculos han sido enfrentados y aminorados de distintas formas, afectan también las posibilidades de permanencia de la experiencia o de su replicabilidad. En este punto, el desafío se centra en la manera en que la iniciativa pueda permanecer en el tiempo, o dejar instalada en la comunidad un conjunto de capacidades vinculadas al ejercicio de la ciudadanía. La sustentabilidad de los procesos de desarrollo local o de gestión local,

es frágil, son susceptibles a factores externos cercanos y lejanos que pueden dañar los lazos de confianza o los capitales que han ido acumulando en cada territorio.

2.3.20 Condiciones básicas en la participación ciudadana

La instalación y desarrollo de las experiencias en gestión municipal participativa, han contado con un conjunto de condiciones que han facilitado su consolidación. Su ámbito de acción está centrado preferentemente en ciertas condiciones de los actores, (existencia de personas claves que estimulan la puesta en práctica y desarrollo de la iniciativa que ejecutan o la lideran), o en determinadas condiciones del entorno que potencian el desarrollo de prácticas innovadoras de la ciudadanía en el nivel local.

La participación ciudadana en la gestión municipal dependerá, en buena medida de los niveles y alcances de la cultura democrática y organización social que se forjen en el municipio, así como de la existencia de espacios y mecanismos institucionales que lo hagan posible.

2.3.21 Actores sociales

El proceso participativo involucra a actores sociales, institucionales públicos y privados que ejercen diferentes roles y funciones. Los actores sociales desarrollan lógicas, perspectivas, características e intereses diversos. Sin embargo son capaces de construir un proyecto colectivo en su territorio, a partir de un permanente esfuerzo de negociación entre las diferentes lógicas de acción, en la medida que todas ellas son necesarias para potenciar los recursos locales.

Uno de los principales propósitos de la participación ciudadana, es lograr que hilos conductores básicos o relaciones, se formen entre los distintos actores sociales. Las relaciones se vuelven más significativas, en tanto que cada una de ellas se establece entre uno o más actores, así sus intenciones y valores no se reducen a reglas institucionalizadas.

La constitución de actores sociales en un territorio de manera equitativa y pluralista, implica el desencadenamiento de un proceso de desarrollo de capacidades, al mejorar la capacidad productiva endógena y lograr gobernabilidad local, se consigue la potencialidad

y sinergia de los actores locales sobre la territorialidad. Los consensos en los actores locales, (manteniendo las diferencias), viabilizan un trabajo articulado y el establecimiento de un conocimiento colectivo. Además posibilita la construcción de un proyecto más amplio de desarrollo territorial, en una nueva lógica de integralidad, porque es la expresión de un actor colectivo.

Touraine define como actor social al *“hombre o la mujer que intenta realizar objetivos personales en un entorno constituido por otros actores, entorno que constituye una colectividad de la cual se siente parte y cuya cultura y reglas de funcionamiento constitucional hace suyas, aunque sólo sea parcialmente”*

Muchas veces se desprecia el papel de los actores sociales, (individuales, corporativos y colectivos) y sus respectivas conductas de orden territorial; se hace difícil entender entonces que el desarrollo es, en términos procesuales, un permanente y masivo proceso de toma de decisiones, que está en manos precisamente de todos los actores. Se requiere establecer *“redes horizontales de coordinación”* como lo propone;

Lechner (1997); tales redes no son otra cosa que *proyectos políticos de desarrollo*. Estos proyectos, serán construidos de manera participativa, coordinando a los diversos actores (y sus racionalidades).

2.3.22 Tesis sobre la participación desde la perspectiva Bernardo Kliksberg

La participación siempre tuvo en América Latina una legitimidad de carácter moral, desde amplios sectores se planteó con toda frecuencia como un derecho básico de todo ser humano, con apoyo en las cosmovisiones religiosas y éticas predominantes en la región. También tuvo continuamente una legitimidad política. Es una vía afín con la propuesta histórica libertaria de los padres de las naciones de la región, y con el apego consistente de la misma al ideal democrático.

Ahora se agrega a dichas legitimidades otra de carácter diferente, que no excluye las

anteriores sino se suma a ellas. La participación tiene una legitimidad macroeconómica y gerencial. Es percibida como una alternativa con ventajas competitivas netas para producir resultados en relación a las vías tradicionalmente utilizadas en las políticas públicas.

Lo anterior pone la discusión sobre la participación en un encuadre diferente al de décadas anteriores. No se trata de una discusión entre utópicos y antiutópicos, sino de poner al servicio de los severos problemas sociales que hoy agobian a buena parte de la población, los instrumentos más efectivos, y allí aparece la participación, no como imposición de algún sector, sino como oportunidad".(Klissberg, 1999).

Como toda oportunidad, su movilización efectiva enfrenta fuertes resistencias de diversa índole. Su presencia es evidente observando la vasta brecha que separa en América Latina, el discurso sobre la participación de las realidades de implementación concreta de la misma. En el discurso el consenso parece total, y la voluntad de llevarla adelante potente. En la realidad el discurso no ha sido acompañado por procesos serios y sistemáticos de implementación. Esa distancia tiene entre sus causas principales la presencia silenciosa de bloqueos considerables al avance de la participación.

Primera Tesis: La Participación da Resultado

Según enseña la experiencia concreta, promover y poner en marcha modelos participativos genuinos, significa en definitiva gerenciar con excelencia. La participación da resultados muy superiores en el campo social a otros modelos organizacionales de corte tradicional como los burocráticos y los paternalistas.

En América Latina numerosas experiencias en marcha indican que la participación comunitaria puede arrojar resultados fuera del alcance de otros tipos de abordajes en los campos más disímiles. Un ejemplo simbólico de participación objetiva es Villa El Salvador en el Perú, las Ferias de Consumo Familiar en Venezuela, y el Presupuesto Municipal Participativo en Porto Alegre, Brasil.

En villa el Salvador, Perú 50.000 familias pobres se instalaron a comienzos de los 70 en un vasto arenal ubicado en las afueras de Lima, Perú, desprovisto de recursos de ninguna índole, y a distancia de vías de acceso. A ellos se fueron sumando otras familias

marginales llegando a una población de 250.000 habitantes. Adoptaron un diseño urbanístico muy peculiar altamente descentralizado.

El municipio está organizado por manzanas y cada grupo de manzanas tiene su propio parque central y espacios para la deliberación comunitaria, la recreación, y la cultura.

Se organizaron en base a modelos altamente participativos, con directivos por grupo de manzanas, y más de 1,000 espacios organizativos donde se desarrollan las actividades básicas de la Villa. En dos décadas, en condiciones socioeconómicas muy difíciles, levantaron con su esfuerzo comunitario gran parte de la infraestructura física. Construyeron 38.000 viviendas, 60 locales comunitarios, 64 centros educativos, 22 bibliotecas populares, 41 núcleos de servicios integrados de salud, educación, y recuperación nutricional, cuatro centros de salud y farmacias.

Su esfuerzo comunitario permitió lograr metas sociales de envergadura. El Analfabetismo es 3,5%, muy inferior a la media nacional. Asisten a primaria la casi totalidad de los niños y a secundaria un porcentaje mucho mayor a la media del país. La mortalidad infantil es marcadamente menor a la nacional, y lo mismo sucede con la mortalidad bruta.

Hubo concreciones muy significativas en agricultura, y se estableció un parque industrial de microempresas. Se desarrolló una densa vida productiva, social y cultural en medio de condiciones de adversidad económica muy intensas, con resultados muy diferentes a los de otras poblaciones marginales. La experiencia ha recibido continuos laudos mundiales. La UNESCO la premió como una de las más desafiantes experiencias de educación popular. Las Naciones Unidas la reconoció como promotora ejemplar de formas de vida comunitaria. España le concedió el Premio Príncipe de Asturias como experiencia modelo de desarrollo social. En el Perú se le otorgó el Premio Nacional de Arquitectura por su diseño urbano.

Recientemente, con apoyo de organizaciones de la sociedad civil, se ha transformado en uno de los primeros municipios de la región que ha incorporado la informática al servicio de la democracia. Se han instalado terminales públicos de computación y una red de televisión en circuito cerrado. Los habitantes reciben información sobre los temas a tratar por el Consejo

Municipal por estas vías, y le hacen llegar por las mismas continuamente sus puntos de vista. La villa el Salvador es un ejemplo objetivo de participación de los actores locales, que generaron un contrato social de gestión del desarrollo local participativo.

Segunda Tesis. La Participación tiene ventajas comparativas

Los mejores resultados de los modelos participativos en el campo de los programas sociales, no son mágicos. Derivan de bases muy concretas. En general, los programas en esta materia, independientemente de sus metas específicas como bajar deserción en primaria, mejorar inmunizaciones, suministrar agua, prestar crédito a familias pobres, etc., tienen lo que se podría denominar “suprametas” que les son comunes y que enmarcan a las metas específicas.

Se desea que los programas sean eficientes, es decir, hagan un uso optimizante de recursos usualmente escasos, que contribuyan a mejorar la equidad, punto crucial en América Latina, como se ha destacado actualmente la región más desigual del mundo, y que generen sostenibilidad, favorezcan la conformación de capacidades que fortalezcan la posibilidad de que la comunidad pueda seguir adelante con ellos en el tiempo.

No utilizar los modelos participativos significará “costos de oportunidad” en todos los aspectos organizativos planteados Pero además favorecerá la generación de “costos directos” que atentarán contra el cumplimiento de las metas como los siguientes, identificados por el Grupo de Desarrollo Participativo del Banco Mundial (1994):

- a) una falta de apoyo y de sentido de propiedad que impide el aprovechamiento de los servicios, reduce la continuidad del beneficio y limita la recuperación de los costos del proyecto;
- b) un sentido de indiferencia y dependencia del Estado donde los ciudadanos ven que tienen poca o ninguna voz en su propio desarrollo;
- c) malestar y resentimiento cuando los proyectos o políticas son impuestos; y limitación del aprendizaje y la creación de nuevas alternativas por parte de los actores claves;
- d) costos financieros, de tiempo y oportunidad adecuada que el Banco y los actores

claves intercambiaron, se identifiquen mutuamente y se comprometan unos con otros;

- e) dificultad para asegurar que los actores claves y sus prioridades reales están expresados apropiadamente por las personas que los representan;
- f) el riesgo de ahondar diferencias y conflictos preexistentes entre subgrupos de interesados con diferentes prioridades e intereses;
- g) generar expectativas imposibles de cumplir; y
- h) las elites poderosas y más organizadas pueden tomar el poder y excluir a la gente de escasos recursos y a los grupos marginados.

Tercera Tesis. La Participación es un núcleo central de la Gerencia del año 2000.

La revalorización de la participación en el campo social se inscribe en un proceso mas generalizado donde están cambiando fuertemente las percepciones respecto a los aportes de la participación a la gerencia.(klisberg, 1999)

El análisis científico de algunas de las organizaciones con mejores resultados actuales indica que los estilos gerenciales que han adoptado se hallan totalmente distantes del paradigma tradicional.

Estudios pioneros como los de Kotter en Harvard (1989) y Mintzberg (1996) en la Universidad McGill en Canadá, coinciden en identificar que el éxito se asocia con factores como capacidades para el análisis sistemático del contexto y sus tendencias, detección de los problemas estratégicos, comunicaciones activas, horizontalidad, participación, potenciación de las capacidades de la organización, construcción de redes de contactos, y otros semejantes.

Se ha descrito la transición paradigmática en desarrollo como el “paso de la administración a la gerencia”.

Cuarta Tesis. La Participación enfrenta fuertes resistencias e intereses

En el "discurso" la participación ha triunfado en América Latina. Se escuchan permanentemente desde los más altos niveles gubernamentales, y de grupos de gran peso en la sociedad, referencias a la necesidad de incrementar la participación, a su deseabilidad para una sociedad democrática, a su tradición histórica en cada sociedad.

A diferencia de décadas cercanas, casi no se escuchan voces que explícitamente se opongan a la participación. Sin embargo, la realidad no pasa solamente por el discurso. En los hechos, los avances en participación comunitaria muestran una gran brecha con el declaraciones al respecto. Las investigaciones que se han internado en la práctica de la participación han encontrado con frecuencia, llamados a participar que no se plasman en apertura efectiva de puertas, experiencias iniciadas con amplias promesas pero que se quedan en el "título" inicial, frustraciones pronunciadas de numerosas comunidades.

La brecha tiene explicaciones. La participación comunitaria es en definitiva un proceso que implica profundos cambios sociales. Como tal es esperable que genere resistencias, y que al vulnerar intereses instalados los mismos desarrollen estrategias de obstaculización. Es fundamental poco a foco de donde provienen las principales trabas a su avance, para poder diseñar políticas adecuadas de superación de las mismas.

A. El efficientísimo cortoplacista

Una resistencia primaria a la participación es la de cuestionarla en términos de costos, y tiempo.

El razonamiento explícito plantea que montar un proyecto con componentes participativos implica toda una serie de operaciones adicionales a su mera ejecución directa, que significan costos económicos. Al mismo tiempo se resalta que los tiempos de implementación se extenderán inevitablemente por la intervención de los actores comunitarios. Generara costos y alargara los plazos. El razonamiento demuestra pronunciadas debilidades cuando se sugiere un análisis que exceda el cortoplacismo. En una primera impresión efectivamente en muchos proyectos habrá nuevos costos por la participación, y los plazos serán más extensos. ¿Pero cuál es el impacto de estas "cargas adicionales" en el mediano y largo plazo? La alternativa real no es entre efectividad a corto plazo, y efectividad con mayores costos a largo plazo.

B. El reduccionismo economicista

Otra línea de razonamiento coherente con la anterior percibe todo el tema del diseño y ejecución de programas sociales desde categorías de análisis puramente económicas. Las relaciones que importan son de costo/beneficio medido en términos económicos. Los actores

se hallarían motivados por cálculos microeconómicos puros, y persiguen básicamente la maximización de su interés personal. Lograr que produzcan, sería un tema de meros "incentivos materiales" que produzcan.

Las evaluaciones desde este enfoque sólo perciben los productos medibles con unidades económicas. Muchos de los aspectos de la participación comunitaria no ingresan por tanto en este marco de ubicación frente a la realidad. Ella genera productos como el ascenso de la autoestima, y la confianza en las fuerzas de la comunidad que escapan a este razonamiento.

Las motivaciones a las que apela como responsabilidad colectiva, visión compartida, valores de solidaridad, no tienen que ver con los incentivos economicistas. Las evaluaciones no tienen en cuenta los avances en aspectos como cohesión social, clima de confianza, y grado de organización.

Al desconocer todos estos factores el economicismo priva a la participación de "legitimidad". Es una especie de ejercicio de personas poco prácticas, o soñadoras sin conexión con la realidad. Sin embargo, los hechos indican lo contrario. Los factores excluidos, forman parte central de la naturaleza misma del ser humano. Cuando se niegan hay sensación de opresión, y las personas se resisten a aportar utilizando múltiples estrategias. Cuando facilitan en cambio, dichos factores, pueden ser un motor poderoso de productividad.

C. El predominio de la cultura organizacional formal

Un paradigma antes reseñado ha dominado el pensamiento organizativo en la región, la visión formalista. Para ella el orden, la jerarquía, el mando, los procesos formalmente regulados, y una percepción verticalista y autoritaria de la organización son las claves de la eficiencia.

Como lo detectara Robert Merton, en este enfoque el orden, que es un medio, tiende a transformarse en un fin en sí mismo. En este tipo de organizaciones se produce una traslación de valor de los fines a las rutinas. El cumplimiento de la rutina está por encima de lo sustantivo.

Esa cultura lee como "heterodoxa" e intolerable la participación. Está basada en la cooperación, la horizontalidad, la flexibilidad, la gerencia adaptativa, la visión clara de cuáles son los fines y la subordinación a ellos de los procesos organizativos. El choque entre ambas culturas es inevitable. Cuando se encomienda a organizaciones de tradición burocrática y vertical poner en marcha

proyectos participativos, las resistencias serán innúmeras, y se expresarán por múltiples vías.

Pondrán obstáculos infinitos, asfixiarán a fuerza de rutinas los intentos, cerrarán las puertas a las iniciativas, desmotivarán continuamente a los actores comunitarios. Estarán en definitiva esperando inconscientemente el fracaso de la experiencia participatoria para convalidar desde él su propio modelo burocrático formal.

D. La subestimación de los pobres

En diversas oportunidades sectores directivos y profesionales de las organizaciones que deben llevar a cabo proyectos por vías participatorias, tienen una concepción desvalorizante de las capacidades de las comunidades pobres. Creen que serán incapaces de integrarse a los procesos de diseño, gestión, control, y evaluación. Que no pueden aportar mayormente por su debilidad educativa y cultural. Que necesitaran periodos muy largos para salir de su pobreza. Que sus liderazgos son primitivos, que sus tradiciones son atrasadas, que su saber acumulado es una carga.

Cuando se parte de una concepción de este orden se está poniendo en marcha la conocida ley sociológica de "la que se autorealiza". Se desconfiará de las comunidades en todas las etapas del proceso, se limitarán las opciones reales para participar, se tendrá un sesgo pronunciado a sustituir su participación por órdenes de "arriba hacia abajo" para hacer "funcionar" las cosas.

Asimismo la subvaloración será captada rápidamente por la comunidad, y ello creará una distancia infranqueable entre ella y los encargados de promover su participación. Todas estas condiciones crearan una situación en donde la participación estará condenada a fracasar. Después con frecuencia aparece en las "elites ilustradas" que condujeron la experiencia la coartada racionalizadora. Argumentarán que las comunidades no tenían interés en participar, y por eso la experiencia no operó. En realidad ellos crearon fuertes incentivos para que perdieran el interés.

La idea de "capital social" de creciente difusión rompe categóricamente con estos mitos

sobre las comunidades pobres. Una comunidad puede carecer de recursos económicos, pero siempre tiene capital social. Las comunidades pobres tienen normalmente todos los elementos constituyentes del capital social: valores compartidos, cultura, tradiciones, sabiduría acumulada, redes de solidaridad, expectativas de comportamiento recíproco.

Cuando logran movilizar ese capital social los resultados pueden ser tan importantes como los observados en este trabajo en Villa El Salvador del Perú, o las Ferias de Consumo Familiar de Venezuela. Por otra parte como anotara Albert Hirschman (1984) a diferencia de otras formas de capital, el capital social es el único que aumenta con su uso.

E. La tendencia a la manipulación de la comunidad

Un poderoso obstáculo al avance de la participación se halla en los intentos reiterados en la realidad latinoamericana de "coparla" para fines de determinados grupos. El clientelismo es una de las formas favoritas que adopta la manipulación. Allí el discurso ofrece promesas muy amplias de participación para ganar apoyos temporarios. Luego las realidades son muy pobres en participación real. Incluso sistemáticamente en los intentos manipulatorios se trata de relegar a los líderes auténticos de la comunidad, y de impedir que surjan líderes genuinos. Se procura asimismo crear "líderes a dedo" que puedan ser en definitiva un punto de apoyo para el proyecto manipulatorio.

Cuando la comunidad percibe las intenciones reales, se produce un enorme efecto de frustración. Los efectos son graves. No sólo la comunidad resistiéndose dejará de participar, y la experiencia fracasará, sino que habrá quedado fuertemente predisposta en contra de cualquier intento posterior aun cuando sea genuino.

F. El problema del poder

Algunas investigaciones de Narayan sobre los proyectos rurales de dotación de agua, constata la presencia como obstáculos a la participación de muchos de los mencionados. Indica que entre los problemas identificados se hallaron: la resistencia a dar el control sobre los detalles de la implementación, la falta de incentivos para una orientación hacia la comunidad, la falta de interés en invertir en el desarrollo de las capacidades de la comunidad. A estos y otros obstáculos mencionables, corresponde sumarles un obstáculo formidable muchas

veces subyacente detrás de los anteriores.

Mary Racelis (1994) indica que un eje central en participación es "el conferimiento de poder al pueblo en lugar de perpetuar las relaciones generadores de dependencia tan características de los enfoques de la cima a la base".

La idea es compartir realmente el poder. Esto es lo que sucedió en la exitosa experiencia del presupuesto municipal participativo de Porto Alegre. Según refiere Zander Navarro (1998) no sólo redistribuyó los fondos públicos de un modo más equitativo instalando un patrón más justo que priorizó a los pobres sino estableció un nuevo marco de relaciones políticas. La comunidad efectivamente fue investida del poder de decidir, y su pusieron a su disposición mecanismos concretos de deliberación para ejercerlo que ella misma fue enriqueciendo con su practica.

El investigador se pregunta si esa experiencia es trasladable a otros municipios. Su respuesta destaca que "el requisito más importante y decisivo a tenerse en cuenta es que las autoridades locales deben tener la firme voluntad política de compartir partes de su poder con sus constituyentes". Un obstáculo fundamental en el camino a la movilización de la participación es si existe una voluntad en ese orden. Si hay disposición realmente a compartir el poder.

Quinta Tesis. Se requieren políticas y estrategias orgánicas y activas para hacer avanzar la participación.

Los avances en participación comunitaria sufren permanentemente el embate de obstáculos y resistencias como los señalados. Pero existen también en los procesos históricos actuales de la región importantes fuerzas en pro de dichos avances. Los trascendentales progresos realizados por la región en el campo de la democratización crean un marco objetivo de condiciones pro participación.

En la América Latina actual hay una vigorosa presión de la población por que la democracia conseguida a través de largas luchas adquiera características cada vez más activas. Se aspira a reemplazar la "democracia pasiva" por una "democracia inteligente" donde el

ciudadano esté ampliamente informado, tenga múltiples canales para hacer llegar continuamente sus puntos de vista- no sólo la elección cada tantos años de las autoridades máximas - y ejerza una influencia real constante sobre la gestión de los asuntos públicos. Se están desarrollando positivos y crecientes procesos de fortalecimiento de la sociedad civil. Aumenta a diario el número de organizaciones de base, mejora su capacidad de acción, se está enriqueciendo el tejido social.

Todo este medio ambiente en cambio crea actitudes y percepciones culturales que ven a la participación de la comunidad como una de las vías principales para activar la democracia en los hechos concretos.

Sexta Tesis. La participación se halla en la naturaleza misma del ser humano

Pero aún hay más. Como lo señalara Enrique V. Iglesias (1998), en sus palabras de cierre de la magna reunión convocada por el BID, sobre el tema, la participación implica devolver a la población un derecho que le pertenece. Efectivamente, en la identidad básica del ser humano, se halla la necesidad de la participación.

Un profundo conocedor del tema, Juan XXIII, resaltó en su encíclica “Mater et Magistra “ que el designio divino ha creado a los seres humanos de tal modo que: “en la naturaleza de los hombres se halla involucrada la exigencia de que en el desenvolvimiento de su actividad productora, tengan posibilidad de empeñar la propia responsabilidad y perfeccionar el propio ser”. El involucramiento es una exigencia interna de la naturaleza misma del ser humano.

La participación comunitaria es un instrumento potente como se ha marcado en este trabajo, pero nunca debe perderse de vista que es al mismo tiempo un fin en sí mismo. Hace a la naturaleza del ser humano participar. La participación eleva su dignidad y le abre posibilidades de desarrollo y realización. Trabajar por la participación es en definitiva hacerlo por restituir a los desfavorecidos de América Latina uno de los derechos humanos más básicos, que con frecuencia silenciosamente les ha sido conculcado.

2.3.23 Descentralización, Inequidades sociales y Desarrollo

La descentralización podemos asociarla con un modelo político, social administrativo, financiero, educativo y ambiental mediante el cual un Estado desconcentra algunas funciones y proyectos que históricamente se han gestado y administrado desde un ámbito central, hasta un ámbito local, llámese este municipio, departamento en el contexto hondureño, teóricamente se implementa este modelo con el objetivo de lograr participación de actores locales y que estos sean gestores de su propio desarrollo.

En la actualidad observamos que varios procesos gestados desde el Estado, con buenas intenciones, se convierten en la práctica en redistribuidores de inequidades socioeconómicas, políticas y territoriales, en consecuencias debemos interrogarnos acerca de lo que entendemos por Inequidad, son muchos los autores que dan una conceptualización entre estos, Cañete(2006) manifiesta que la inequidad puede definirse como la falta equidad o en esencia de justicia en el acceso y distribución de bienes y servicios que favorecen el bienestar de las personas, esto implica la distribución de bienes materiales, sociales y culturales en igualdad y con equidad.

La inequidad la podemos conceptualizar como la existencia de diferencias injustas, innecesarias y evitables, que disminuyen la posibilidad de emprendimiento de las personas.

En la perspectiva anterior Atria,R. (2004) manifiesta que podemos calificar a una sociedad de equitativa cuando esta " asegura la igualdad de oportunidades, es decir, cuando no se limita a respetar la igualdad de las personas ante ley, sino que también promueve la supresión de las barreras económicas y sociales, o la compensación de las desigualdades que ellas generan y que impiden o dificultan la realización del potencial individual".

Whitehead (1991) manifiesta que las inequidades se refieren a las diferencias o desigualdades entre los seres humanos, que son consideradas injustas, innecesarias y socialmente evitables. En esta perspectiva las inequidades no es algo natural, es algo construido socialmente, el cual puede modificarse en la medida que se orienten las políticas públicas y formemos un ser

humano, moral, justo, equitativo, con vocación de servicio hacia los demás seres que habitan el planeta.

Jones. (2009) plantea tres principios presente en la equidad, que de no cumplirse genera inequidades en la vida de los seres humanos, estas son:

- a) Igual oportunidad de vida para todos y todas: No debe haber diferencias en los resultados por causas de factores fuera de control de las personas. El Estado debe garantizar que su población tenga las condiciones fundamentales para poder competir en cualquier escenario, entenderse de la niñez debería ser la razón de su existencia para construir una sociedad con una población desarrollada, humanizada y sostenible en el tiempo. La salud, educación y alimentación para los niños funciones de entrada para la construcción de una sociedad justa, equitativa.
- b) Igual preocupación por las necesidades de las personas: Algunos bienes y servicios son necesarios y deben ser distribuidos en forma proporcional al nivel de necesidades de las personas. El Estado debe ser el que garantice a plenitud los derechos sociales (alimentación, salud, educación, vivienda), seguridad ciudadana, ambiental para una vida de bienestar de los seres humanos.
- c) Las posiciones en la sociedad deben ser distribuidas reflejando las diferencias en esfuerzo y habilidad en el marco de la competencia justa. Debe existir instrumentos que garanticen el cumplimiento de las normas meritocraticas en la sociedad debe ser una garantía fiel. En este proceso deben alejarse los elementos vinculados a sistema relacional de origen social, económico, político y religioso.

2.3.23.1 Desarrollo Humano y equidad

Podemos afirmar que en una sociedad se aleja la posibilidad de construcción de desarrollo humano, sin la existencia de la equidad, es decir las inequidades alejan la posibilidad de generar desarrollo humano, al respecto Rawls(1972) en su obra "**justicia como equidad**" propone que las " desigualdades sociales y económicas deben ser conformadas de tal manera que se espere razonablemente que; a) Los más grandes beneficios deben ir a los que están en

desventaja y b) el acceso a empleos y cargos deben estar abiertos a todos bajo condiciones de una justa igualdad de oportunidades.

En la perspectiva anterior Sen, A (2009) reconoce que los planteamientos de Rawls, han permitido un enriquecimiento significativo de la bibliografía sobre desigualdades en las ciencias sociales que ha tendido a concentrarse exclusivamente en las disparidades de status o de resultados económicos, ignorando las disparidades en los procesos de operación asociados, por ejemplo con la exclusión de la gente de sus cargos en base a la raza, el color o el género".

En la perspectiva anterior Hag(2005) sostiene que la equidad es una de las dimensiones claves del paradigma del desarrollo humano, en esta misma perspectiva Sen,A(2002) propone que la necesidad de lograr equidad, es un elemento central dentro de la perspectiva de la libertad en general y en particular de la idea del "desarrollo como libertad" En esta perspectiva el desarrollo esta intrincadamente ligado a las libertades del ser humano, Sen(1999) define a la libertad como el medio y el fin del desarrollo humano.

Asi mismo Jones (2009) sostiene que las inequidades en **primer lugar** reducen las oportunidades de las personas para contribuir a la inversión y el crecimiento economico:Desde lo económico incrementar la equidad contribuye a la formación de un mercado nacional más inclusivo, el mercado de trabajo se ensancha y hace más fuerte la demanda interna, elementos claves en el crecimiento económico, la inequidad alimenta el circulo vicioso de bajos niveles de capital humano, trabajo precario y el estancamiento de los rendimiento, lo que afecta la eficiencia económica y el desarrollo humano.

En segundo lugar las inequidades obstaculizan la reducción de las pobrezas, las inequidades en salud, educación tiene su impacto en la pobreza la cual tiene una reproducción intergeneracional.

En conclusión las inequidades crean obstáculos que impiden el desarrollo humano en América latina estos obstáculos los asocian a aspectos como el origen social, la riqueza familiar, el género los aspectos generacionales y origen étnico, Atria(2004) manifiesta que

las inequidades están asociados a factores distributivos tales como distribución del ingreso, del patrimonio, de las oportunidades educativas, y de salud, el acceso a información y conocimiento, a la participación en toma de decisiones de interés colectivo y el acceso a una justicia imparcial, pronta y efectiva.

2.3.23.2 Dimensiones de la inequidad

La inequidad es un fenómeno social con orígenes multidimensionales, en el orden de lo económico, social, político y espacial.

La inequidad económica: Se refiere a la desigual e injusta, producción, distribución y usufructo de los ingresos y riqueza así como los excedentes de estos procesos. Solimano (2007) al respecto manifiesta que la desigualdad (alta o excesiva) es poco deseable por afectar negativamente otras variables que estamos interesados en promover como el crecimiento económico, la estabilidad y la cohesión social. Si no existe equidad económica se aleja la posibilidad de gobernabilidad.

Según Wilkinson, R (2005). entre mayor es la inequidad económica, mayor es la distancia social entre grupos de ingresos y menor es el sentido de identidad colectiva, se ensancha la brecha social que existe entre "ellos" y "nosotros", se imponen de esa manera relaciones de dominación y subordinación, de superioridad a inferioridad, de valores jerárquicos y autoritarios, todo esto conduce a fomentar la competencia por posiciones de privilegio, a fomentar el interés individual, la búsqueda agresiva de ganancias y el éxito material. En esta perspectiva se desarrolla un marcado desinterés por el bienestar ajeno a la solidaridad social, empobreciendo las relaciones sociales y debilitando la cohesión social.

Son varios los autores que han identificado varias determinantes de la inequidad económica en América latina (Cohen, 2010, Ferreira, Walton y Bank, 2005 y Solimano, 2010) entre estas están: a) Las inequidades en la distribución del ingreso en el mercado de trabajo y del capital educativo, las inequidades en la concentración de la Tierra, la concentración del capital, la inequidad en acceso al crédito y la inequidad en la distribución de los impuestos.

La inequidad social: La desigual e injusta distribución y usufructo de los servicios de educación, salud, vivienda, alimentación, mecanismo de protección social en los que es responsabilidad del Estado brindarlos a todos sus ciudadanos. En relación a las inequidades sociales se hace énfasis en el área de educación y salud. Bellei (1999) sostiene que existe inequidad educativa cuando no existe equidad para acceder y permanecer en la educación básica, media y superior.

También existe inequidad cuando existen grandes disparidades en el logro de aprendizajes de calidad debido a variables relacionadas con el origen socioeconómico de los niños(as) y Jóvenes, su área de residencia u otros factores correlacionados. Una educación de calidad ligada a otras variables es fundamental ya que potencia al ser humano para desarrollarse en lo social, cultural, laboral etc.

Terzi(2007) propone que la educación es también instrumental ya que es una vía de acceso a otros bienes que se consideran valiosos tales como una mejor perspectiva de vida, oportunidades de acceder a un buen empleo con perspectiva de carrera, participar en la vida pública y en los procesos de toma de decisiones.

En la perspectiva de la CEPAL (2010) Una sociedad con más altos niveles de educación tiene una mejor base para la incorporación oportuna del progreso técnico, la innovación y los aumentos en materia de competitividad y productividad. También la política se beneficia de una población con mayor base educativa, pues la sociedad del conocimiento y la vida democrática requieren de una participación política más amplia sobre la base de una ciudadanía informada con capacidad crítica y cultura cívica, sostiene la CEPAL.

Szwarcwald, bastos y Andrade (2002) Proponen que las inequidades en salud, dependen no solamente de inequidades socioeconómicas, sino también de inequidades educativas que están firmemente asentadas en las primeras, por eso algunos autores hablan de "desigualdades socioeconómicas de salud"

Sen, A (2002) sostiene que la "salud es una de las condiciones más importantes de la vida humana y un componente fundamental de las posibilidades humanas que tenemos motivos

para valorar. Ninguna concepción de justicia social que acepte la necesidad de una distribución equitativa y de una formación eficiente de las posibilidades humanas puede ignorar el papel de la salud en la vida humana y en las oportunidades de las personas para alcanzar una vida sana sin enfermedades y sufrimientos evitables ni mortalidad prematura".

Arriagada, Aranda y Miranda (2006) manifiestan que la salud desde una perspectiva de equidad " es un factor decisivo para el bienestar de las personas, las familias las comunidades y, a la vez un requisito para el desarrollo con equidad. Más aún las personas tienen derecho a un cuidado equitativo, eficiente y atento de su salud y la sociedad en su conjunto debe garantizar que nadie quede excluido del acceso a los servicios de salud y que estos proporcionen una atención de calidad para todos los usuarios".

Por último la seguridad alimentaria como estrategia para reducir inequidades en los patrones de consumo alimenticio y que están estrictamente relacionadas a las variables de inequidades en salud y educación.

La inequidad política: Se refiere a la desigual e injusta participación, en la toma de decisiones al interior del estado, a elegir y ser electo, en general el acceso justo a las oportunidades que ofrece el Estado y Sociedad, sin distinciones de raza, religión, género, política o status socioeconómico.

Justino, Litchfield y Whitehead(2003) sostienen que en sociedades altamente inequitativas como las latinoamericanas, las necesidades de los grandes propietarios de tierra y del capital, los grandes empleadores, los dueños de los medios de comunicación y los sectores profesionales, encuentran mayor atención por parte del Estado que los sectores de bajos ingresos de la sociedad. Los primeros obtienen más ventajas políticas que los últimos, a través de su presencia e influencia en el aparato estatal, el sistema legal y los partidos políticos. Tienen por otro lado, mayor capacidad organizativa para tener voz en los asuntos de interés colectivo. En la perspectiva anterior Srinivasan(2007) plantea que una sociedad justa debe tener como objetivo garantizar a cada individuo iguales capacidades políticas para participar en la formación de los acuerdos sociales que procuren la obtención de resultados valiosos, que terminan impactando en el tipo de libertades que ellos disfrutan.

Según Mosca, C (1923) una elite política se define como una minoría de personas influyentes a la que la mayoría concede, voluntariamente o involuntariamente la dirección de la cosa pública. Esta es una de las variables que está generando inequidad política en nuestra sociedad. Uriarte (1997) sostiene también que el origen social de los miembros de las elites de los partidos de derecha es usualmente de clase alta o media. Si se mide el origen social de los políticos atendiendo la educación de los padres, se ha observado en algunos países altamente industrializados que la proporción de educación superior en el padre es mayor entre los padres de las elites conservadoras y, en menor grado, en las elites liberales y socialdemócratas,

La inequidad espacial (territorial): Se refiere a la desigual e injusta distribución y acceso a la tierra a sus recursos naturales. La distribución de los espacios(tierra) esta asociadas a las elites políticas, económicas de género y patrimoniales los herederos de estas elites tienen la mayor cantidad y calidad de las propiedades en relación a recursos naturales aprovechables. Como las inequidades tienen orígenes multidimensionales también las estrategias de solución tienen que estar orientadas en la multidimensionalidad en la solución a este fenómeno, en este sentido planteo un nuevo contrato social e histórico entre los que dirigen el Estado y la sociedad en donde los derechos del ser humano sea el centro de inter

CAPITULO III

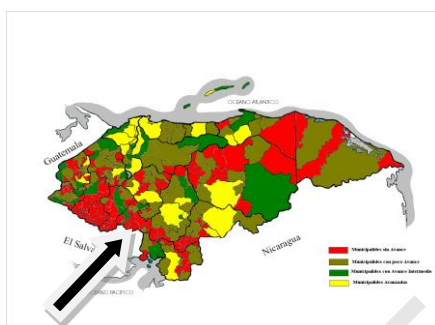
**LA DESCODIFICACIÓN DEL
PROBLEMA DE
DESCENTRALIZACION Y
PARTICIPACIÓN DESDE EL
IMAGINARIO SOCIAL DE
DIFERENTES ACTORES SOCIALES
DE MAMSURPAZ.**

3.1 La Descodificación del Problema de Descentralización y Participación desde el Imaginario Social de diferentes Actores Sociales en MAMSURPAZ.

El presente capítulo tiene como objetivo la descodificación del problema, en esencia la comprobación de la tesis propuesta, para una secuencia lógica se plantea el contexto general articulado al problema, para la descodificación del problema realice mi "anclaje metodológico en MAMSURPAZ" sin embargo su aplicación es posible a todos los municipios rurales de Honduras.

3.1.1 Breve biografía de los municipios de MAMSURPAZ

Al observar el contexto nacional acerca de la situación que enfrentan las municipios de Honduras nos damos cuenta que los municipios objeto de estudio(en rojo) de esta

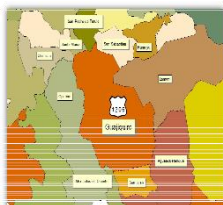


investigación están clasificados por instituciones relacionadas a la AMONH como municipios **sin ningún avance**, si observamos la situación de los 19 municipios del departamento de la Paz observamos que 12 de sus municipios están dentro de esa categoría es decir en el grado (0-D) del desarrollo municipal, contrastando con 25 municipios de otros departamentos clasificados en

categoría de **avanzados o en categoría A**, situación coherente con lo que hemos venido manifestando en capítulos anteriores acerca del desarrollo desigual y excluyente de los municipios, para ir descodificando el problema realizamos una síntesis biográfica de los municipios perteneciente a MAMSURPAZ y que su situación de la descentralización de los mismos son el objeto de estudio.

Los municipios de MAMSURPAZ

Guajiquiro es un pueblo considerado prehispánico, es decir que su fundación es anterior a

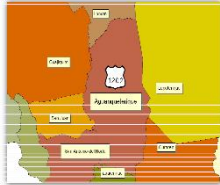


la conquista y colonización Española, sus habitantes se identifican como pertenecientes a la cultura indígena Lenca, anteriormente pertenecía al curato de **Cururo**. Para 1889 era un municipio del círculo de **Opatoro**, La Paz. Un 99% de esta población es indígena con una trayectoria

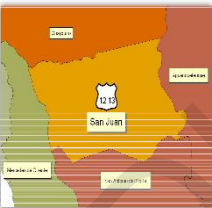
organizativa histórica. Límites: Al norte: con el Municipio de San Pedro Tutule, al sur: con

los Municipios de San Juan y Mercedes de Oriente, al este: con los Municipios de Aguanqueterique y Lamani, oeste: con el Municipio de Opatoro. Su área es de 350.30 km². Cuenta con 14 aldeas (Guajiquiro, dolores, el guapinol, guajiquirito, ingrula, la crucita, las delicias, las vegas del paraíso, san Antonio, san José, san marcos, san Matías o las joyas, san Pedro, santa rosita y 125 caseríos. Es el municipio con mayor extensión territorial y población de la mancomunidad.

Aguanqueterique; Es un pueblo cuya existencia es prehispánica, su población pertenece a la cultura indígena Lenca en un 90%, se cree que su fundación data del 1500, en 1684 ya figuraba como parte de los pueblos pertenecientes a la provincia de Comayagua. En 1791 obtuvo su primer título con el nombre de San Pedro de Aguanqueterique. En 1825 formaba parte del partido de goascoràn, que pertenecía a Comayagua en ese momento histórico. En 1889 era un municipio del distrito de San Antonio del Norte, aguanqueterique en lengua náhuatl significa el “cerro de los aguacates”. Aguanqueterique lo forman 2 aldeas (Aguanqueterique y Barancaray) tiene 70 caseríos, su extensión territorial es de 187 km². Limita al norte con Lamani, Comayagua al este con Curarèn y Iepaterique, al oeste con Guajiquiro, San Juan y San Antonio del Norte, al Sur con Lauterique y Curarèn.



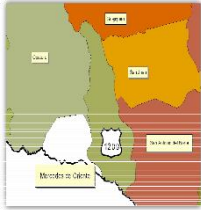
San Juan, es el municipio ubicado al centro de los municipios que conforman la mancomunidad de municipios de Mamsurpaz, su población en un 95 es mestiza ya que su fundación fue producto de procesos inmigratorios provenientes del sur del país, El Salvador y Comayagua. Tiene una extensión de 50 km². y colinda al norte con guajiquiro, al sur con san Antonio del norte, al este con Aguanqueterique y al oeste con Mercedes de Oriente. Tiene 5 aldeas (San Juan, el quebrachal, horcones, las trancas y ocotillos) también lo conforman 30 caseríos.



Lauterique, es un municipio reconocido como de origen lenca, Locterique (cerro del papagayo), fue fundado en 1777 por diez familias que llegaron procedentes de caucaterique (hoy Santa Ana, La Paz) le llamaron primeramente zacualpita. En 1860 obtuvo el título legal de sus

tierras. En 1896 pertenecía al distrito de San Antonio del Norte, tiene 4 aldeas (Lauterique, el amate, las minitas y ojo de agua) tiene 30 caserios, su extensión territorial es de 37.1km. limita al norte con Aguanqueterique, al sur con Caridad, al este con Curaren y al oeste con San Antonio del Norte.

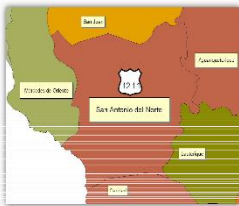
Mercedes de oriente: Es un municipio fundado por personas provenientes de Opatoro, El



Salvador y del sur de Honduras. Para 1889 ya pertenecía a san Antonio del norte, tiene una extensión de 37.5 km², cuatro aldeas (Mercedes, La Golondrina y Lomas) así como 21 caseríos, limita al norte con Guajiquiro,

al sur con la república de El Salvador, al este con San Antonio del Norte y al oeste con Opatoro, La Paz.

San Antonio del Norte; Este municipio fue fundado por familias que provenía, del sur, de



Comayagua, y de El Salvador, antes se le llamo San Antonio de Padua, por los fuertes vientos se le denominò del norte. En 1739 el terreno fue vendido al convento nuestra señora de las mercedes de la provincia de Comayagua después en 1857 a la municipalidad. En 1889, San Antonio

del Norte era cabecera de distrito, tiene una extensión territorial de 77.6km², cinco aldeas (San Antonio, Hato viejo, las cañas, Matapalo, y Pitayas, sus limites son al norte con San Juan la Paz, al sur con Caridad, Valle, al este con Lauterique y Aguanqueterique y al oeste con la república de El Salvador.

3.1.1 La Organización de MAMSURPAZ

El problema en esencia de la relación de descentralización y participación de los actores sociales de MAMSURPAZ. es que;

- Que el modelo de descentralización municipal que se está implementando en el marco de la modernización del Estado hondureño se está convirtiendo en un fuerte distractor de energías y potencialidades locales y en diligente redistribuidor de inequidades socio-económicas, políticas y espaciales dado que el proceso no está centrando en lo humano como elemento fundamental, ni reconociendo la participación de los actores locales como el nervio y la razón de ser del desarrollo municipal con capacidad para transformar las bases sociales, económicas, políticas y ambientales esenciales en los procesos de generación, apropiación y utilización de los excedentes económicos y sociales en beneficio de los pobladores de los municipios. Más bien este proceso esta *orientado al*

LUZ

fortalecimiento estrictamente de la infraestructura básica y fortalecimiento de los caudillismos y cacicazgos mediante las viejas prácticas de otorgamiento de subsidios y nombramiento del líder local desde el ámbito central del Estado o de los comités centrales de los partidos tradicionales.

El problema lo analizamos desde una perspectiva sistémica, en la conformación interna, está formado por los elementos siguientes:


3.1.3 Análisis del rol desempeñado por el Estado como actor social en el proceso de descentralización desde el Gobierno de José Simón Azcona al de Porfirio Lobo Sosa y Desafíos.


El proceso de descentralización del Estado en Honduras iniciado políticamente y administrativamente desde el Gobierno de Simón Azcona hasta el gobierno de Porfirio Lobo ha seguido la misma lógica de funcionamiento centralista desde la perspectiva administrativa y financiera, evidenciada en las transferencia financiera que el Estado hace a las corporaciones municipales convirtiéndose este elemento en el más visible del proceso de descentralización, en consecuencia los actores sociales centrales siguen siendo los protagonistas en este deteriorado proceso de descentralización, en detrimento de la participación de actores locales, en ese sentido proponemos el análisis de veinte años de gobiernos civiles con responsabilidad en la descentralización municipal.

Lo expuesto en el párrafo anterior tiene su impacto en el desarrollo humano de la población de MAMSURPAZ, es así que proponemos un análisis cualitativo en el rol que desempeñaron diferentes actores centrales del Estado hondureño, en un proceso de veinte años de descentralización municipal.

Matriz Analítica. No.III-1


Aportes al proceso de descentralización del Gobierno de Azcona y Callejas


Gobiernos	Aportes para la Descentralización municipal
 <p data-bbox="293 1677 412 1850">Ing. José simón Azcona (1986-1989)</p>	<p data-bbox="516 1549 1390 1587">La lógica jurídica y de requebrajamiento de relaciones con OFI</p> <p data-bbox="456 1604 1450 1801">En este periodo de gobierno se inicia la construcción de la base jurídica y legal que acompañaran al proceso de descentralización como manera efectiva de hacer cumplir la ley con apoyo de actores internos y externos que visualizan un nuevo modelo en gestión del desarrollo utilizando como estrategia la</p>

	<p>descentralización del Estado, manifestándose en el ámbito local su aporte fue la de sentar algunas bases jurídicas de la descentralización y el logro de consenso con algunos actores internos y externos.</p>
 <p>Lic. Rafael Leonardo Callejas R. (1990-1993)</p>	<p>La continuación de lógica jurídica y la visualización de la descentralización en el marco de la modernización Estatal y del modelo neoliberal.</p> <p>En este periodo de Rafael Leonardo Callejas, se consolida la base jurídica y legal, iniciada en el gobierno de Azcona del Hoyo, esa consolidación de leyes, acompañaran el proceso de descentralización como manera efectiva de hacer cumplir la ley se inicia el proceso en el marco de la modernización del Estado hondureño. Este enfoque ve al municipio con potencialidad, una vez que se le traslade y apoye en su capacidad de aplicar la ley, de manera inmediata y precisa. Bajo este concepto surge el concepto de policía municipal y otros instrumentos de apoyo para el empoderamiento del municipio y la generación de las leyes necesarias como la ley de municipalidades. Las medidas de ajuste estructural de la economía marcaron el distanciamiento entre el Estado y actores sociales a nivel nacional y municipal que se manifestaron como una forma de distanciamiento del Estado de funciones que históricamente incipientemente cumplía como una forma de incentivo a la población. Este proceso de ajuste conlleva a la politización de las instituciones y organizaciones y un evidente deterioro de las condiciones de vida de la mayoría de la población hondureña.</p>

Matriz Analítica. No. III-2


Aportes al proceso de descentralización de los gobiernos de Reyna a Flores Facusse


Gobiernos	Aportes de Descentralización
 <p>Dr. Carlos Roberto Reyna</p>	<p>La lógica política del Gobierno de la “revolución moral”.</p> <p>La descentralización se enfoca como transferencia de poder político, dotación de capacidades y potencialidades. Las autoridades municipales son un intermediario en el proceso obligados a responder a sus ciudadanos en necesidades como infraestructura, socio-económicas, administrativas-</p>

<p>(1994-1997)</p>	<p>institucionales, ambientales culturales (ciudadanos-patronatos-cabildos). Fortaleció el poder de algunos sectores de la sociedad civil, arrebatando espacio de poder a los militares, conservándoles otros espacios. En este periodo se inicia el proceso de fortalecimiento y de definición del rol que debe desempeñar la sociedad civil hondureña.</p>
 <p>Ing. Carlos Flores (1998-2001)</p>	<p>La lógica Económico-Social “Reingeniería Total” “Nueva agenda”</p> <p>En este periodo se identifico al municipio como un ente poseedor de recursos en condiciones sobre-explotadas o desaprovechados y una evidente despreocupación del gobierno central e iniciativas locales novedosas. Asistencialismo con atención al mandato de la gente, buscando dar respuestas paliativas. El Estado actúa como asistencialista con la variante que los ciudadanos deciden que hacer y donde hacerlo. Aquí se evidencia la distracción desde el Estado para enmascarar y no dar respuestas objetivas a los problemas reales. Ejemplo. Los cabildos abiertos-P.I.S.M. lo cual fueron espacios politizado por los caudillos, centrales y locales. El huracán MITHS, fue el paracaídas para seguir enmascarando la realidad y falta de transparencia en el manejo de los recursos financieros nacionales y de la cooperación internacional, solo se dan respuesta paliativa a los problemas estructurales de la población hondureña que profundiza su situación de pobreza.</p>

Matriz Analítica. No. III-3

Aportes al proceso de descentralización del gobierno de Maduro al de Zelaya Rosales


Gobiernos	Aportes a la Descentralización y Participación
 <p>Lic. Ricardo Maduro Joest</p>	<p>La lógica Financista y de potenciación de empresas privadas y profundización de leyes del mercado y del modelo neoliberal</p> <p>“Seguridad y Trabajo”</p> <p>La descentralización municipal se visualiza como un ente poseedor de recursos inexplorados por lo que es necesario promover el desarrollo de todas las facultades locales conducentes a un mejor posicionamiento</p>

(2002-2005)	<p>económico, potenciando iniciativas privadas. Se promueve la mediana empresa local, como voluntad política dejar a los ciudadanos cumplir sus propósitos económicos y de mejora de condiciones de vida en el marco del libre mercado, en el que el Estado se aleje de funciones históricas y sea un mediador, esta lógica es similar a la iniciada por el gobierno de Rafael Leonardo Callejas, es decir que el gobierno de Ricardo Maduro da continuidad al proyecto neoliberal profundizando con medidas de ajuste en detrimento de las clases sociales históricamente desposeídas de bienes de subsistencia.</p> <p>El gobierno de Maduro se caracterizó también por generar un quiebre profundo en las relaciones del Estado y la Sociedad especialmente con los actores que conforman los llamados sectores populares, los trabajadores fueron duramente golpeados por sus políticas de gobierno, profundizando la pobreza de los mismos, pero al mismo tiempo es de reconocer que este gobierno inicia las gestiones para conseguir el perdón de la deuda externa ante los organismos financieros internacionales y con algunos países.</p>
 <p>Manuel Zelaya (2006-2009)</p>	<p>La lógica Político-Participativa “El Poder Ciudadano” “Liberalismo social” y “Democracia participativa”</p> <p>La descentralización política, para lograr su viabilidad tienen que regirse por la participación ciudadana y la democracia representativa, y ser el resultado de un proceso de consulta ciudadana y política consciente este era el discurso político del gobierno denominado del poder ciudadano. Se realizaron esfuerzos por lograr participación, mediante asambleas de participación ciudadana con objetivos políticos del gobierno, apartándose del ideal existente en el imaginario de los actores locales que sigue siendo descentralización con participación de los actores locales para el Desarrollo Humano pero sin influencia de los partidos. Se crearon y enmendaron leyes como es: Ley de Municipalidades. Ley de Descentralización y Autonomía Municipal, Ley de Participación Ciudadana se potencio la organización local especialmente con la realización de los cabildos abiertos para la elaboración del Plan de Inversión Social Municipal (P.I.S.M). En este gobierno se le dio</p>

	<p>continuidad al proyecto neoliberal y no estuve al margen de denuncias de corrupción y falta de transparencia.</p> <p>El golpe de Estado trunco sueños de muchos que creían en el gobierno y sus planteamientos de reforma, pero no es una justificación válida para no haber cumplido en tres años y medio con metas claves que fortalecieran el proceso de descentralización con participación, y se reorientara el proceso de descentralización y sus contradicciones conceptuales y de aplicabilidad. Sin embargo es de reconocer que se estructuró teóricamente el plan de nación. El quiebre en las relaciones entre poderes que conforman el Estado, y con actores empresariales, políticos y militares trajo como consecuencia el golpe de Estado que paralizó todo intento de ir construyendo un proceso de descentralización con participación de todos los actores sociales y para el cual es necesario generar un nuevo contrato histórico entre Estado y Sociedad para reimpulsar el proceso de descentralización del Estado y cumplir con el fin del desarrollo humano sostenible en la perspectiva que plantea el Dr. Augusto Serrano.</p>
--	---

Matriz Analítica No.III-4

Aportes al proceso de descentralización en base a dos periodos de gobiernos

Gobiernos	Aportes a la Descentralización y Participación; Desafíos
 <p>Lic. Porfirio Lobo (2010-2013)</p>	<p>La propuesta política de Desarrollo Humano con “humanismo cristiano” y socialización de Plan de País.</p> <p>En el discurso político del gobierno de Porfirio Lobo, el proceso de descentralización está “invisibilizado” por la propuesta del desarrollo regional y la instalación de las “ciudades modelos” así como de la inseguridad extrema.</p> <p>Como en los anteriores gobiernos el tendón de aquiles en el proceso de descentralización y desarrollo sigue siendo la participación activa de los actores sociales locales en este gobierno también se problematizó las transferencias financieras a los municipios. En este gobierno se está dando un proceso de socialización del Plan de País cuya construcción se inició en</p>

	<p>el gobierno de Manuel Zelaya y se ha realizado la propuesta de descentralización territorial que implica regionalización del país como una estrategia desesperada para visualizarse ante el mundo ante la pérdida de imagen aceptable de la clase política hondureña a nivel internacional.</p> <p>Sin embargo a nivel municipal las mancomunidades siguen funcionando con actores representativos y algunas con limitaciones en sus recursos financieros para gestar los proyectos que están más orientados a infraestructura que a la potencialización de facultades humanas es decir la gestión del desarrollo humano en el ámbito de los municipios. Potenciar los municipios y sus instancias para gestar el desarrollo local debería ser la primera tarea del Gobierno si desea cambios significativos con la implementación del desarrollo regional.</p>
<p>Futuros Gobiernos (2014-2022)</p>	<p>El desafío de la articulación entre lo local-municipal-regional y nacional y la implementación del Plan de País</p> <p>El desafío de la participación y consensos de actores esta ligada a la articulación en lo municipal-regional-nacional y la generación de una cultura de participación con nuevos actores sociales, previo el nuevo gobierno debe implementar un plan de fortalecimiento en los aspectos que el proceso de descentralización municipal que no se ha logrado esto sería fundamental para implementar las bases de un desarrollo regional en el marco del Plan de País.</p> <p>Sin embargo recordar que en los gobiernos anteriores se ha venido dando un proceso de resquebrajamiento en las relaciones entre Estado y Sociedad, en consecuencia es necesario la construcción de un nuevo tejido social cuya forma instrumental sea un Nuevo Contrato Histórico entre el Estado-Sociedad, en consonancia al plan de nación de lo contrario el futuro será mas incierto y cada vez mas se aleja la posibilidad de un desarrollo humano utilizando como estrategias los proceso de descentralización y regionalización.</p>

	<p>En síntesis se necesita que el nuevo gobierno inicie un proceso de consenso amplio entre todos los actores que articule el sentir y pensar de estos y que logre cierto grado de levitación de los actores sociales utilizando como mediación el plan de nación que nos conduzca a lograr el fin del desarrollo humano.</p>
--	---

3.1.4 Análisis de la descentralización y participación desde el imaginario social de diferentes actores sociales en MAMSURPAZ

MAMSURPAZ es una mancomunidad formada por seis (6) municipios con diversidad, intercultural, históricamente estos municipios pertenecieron a la Alcaldía Mayor de Tegucigalpa y Comayagua, lo que conlleva a la existencia de múltiples actores sociales con relaciones complejas, que son analizadas en el presente estudio, limitándonos a nombrar a los actores más relevantes, y de interés en este estudio. Dentro de la estructura organizativa de MAMSURPAZ tiene una unidad técnica (UTI) que hace las veces de asesor.

Autoridades municipales; cada municipalidad cuenta con una instancia ejecutiva, constituida por la corporación municipal, Alcalde y el personal operativo.

Patronatos, Comités comunitarios; Son mecanismos de organización social, comunitaria, vecinal y territorial, que buscan satisfacer las necesidades de sus sectores, como dotación de servicios básicos, seguridad pública, calidad de vida, protección del patrimonio arquitectónico, respeto a la normatividad en los usos del suelo, mantenimiento de los espacios públicos y vialidad.

Sector Indígena; Parte el sector campesino, con las particularidades propias de su cultura, destaca su presencia en el sector especialmente en los municipios de Guajiquiro, Aguanqueterique y Lauterique organizados en la COPINH (Confederación de pueblos indígenas de Honduras) y en la ONILH (Organización Nacional Indígena Lenca de Honduras), cuyos objetivos es buscar el desarrollo de sus comunidades y luchar por el cumplimiento del convenio. 169. de la OIT, en donde se establecen derechos para los pueblos indígenas excluidos históricamente.

Juntas de agua; Existe 6 a nivel municipal, se encuentran distribuidas en toda la mancomunidad manejan la administración y distribución de agua, asignada por la instancia respectiva. Podemos afirmar que esta organización es la más funcional a nivel de los municipios y de la Mancomunidad. En la administración anterior al gobierno de Porfirio Lobo se integró una sola junta de agua entre San Juan y San Antonio del norte problemas domésticos y de administración de los recursos condujeron al conflicto interno de esta organización de base.

Iglesia, la iglesia católica; es la más representativa, existen 14 iglesias católicas en la mancomunidad, también existen 8 iglesias evangélicas ambas dispuestas a apoyar los procesos participativos de interés común.

Comités de Salud; Existen en todos los municipios, el personal de salud está organizado para un mejor desempeño, su coordinación tiene su sede en San Antonio del Norte.

El sector político; En la Mancomunidad existe primacía de dos partidos políticos (Liberal y Nacional), también existen consejos y comités locales de los partidos Democracia Cristiana (DC) Partido Innovación y Unidad (PINU), Unión Democrática (UD) y ahora representación del partido LIBRE (Libertad y Refundación), así como del partido anticorrupción (PAC).

Asociaciones de comerciantes campesinos y ganaderos; No son funcionales, aunque la agricultura y la ganadería son las actividades económicas más importantes de la zona históricamente ha sido así.

Grupos etarios; Personas de la tercera edad, jóvenes, niños, adolescentes y discapacitados, actualmente no están organizados.

Grupos de mujeres; (club de amas de casa no funcionales).

ONG y Fundaciones; son actores externos con presencia regional, que promueven proyectos en diferentes aspectos, entre ellos los procesos participativos. Sin embargo su participación es efímera únicamente cuando existe financiamiento para un proyecto específico.

Cámaras de Comercio, Turismo, Pequeña Industria, Organizaciones productivas; (No funcionales) asociaciones y comités de agricultores y empresarios locales, constituidas por empresarios locales, que demandan políticas que mejoren la competitividad y por ende la economía local.

Grupos deportivos, culturales y de artistas; Existen equipos directivos e nivel municipal con poca trascendencia regional y nacional.

Sindicatos: Existen miembros de los sindicatos del sector educativo y de salud que responden al mandato de las juntas directivas centrales.

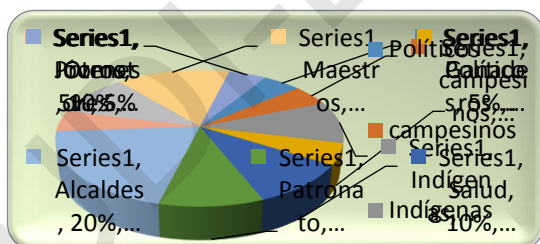
Gremios artesanales, Comités de Artesanos, comités municipales de Artesanos, existen únicamente en el municipio de Guajiquiro.

Universidades; No existen en la mancomunidad programas de educación superior por lo que las personas tienen que trasladarse a Comayagua y Tegucigalpa a estudiar.

Agrupaciones profesionales; Únicamente en Educación y Salud.

Inmigrantes: No existe organización en los últimos años se está incrementando el porcentaje de Nicaragüenses a pesar que estos municipios no son fronterizos con Nicaragua, también se incrementan los porcentajes de retornados de EE.UU.

Actores participantes en Taller participativo para análisis de proceso de descentralización,



En el proceso de análisis del problema acerca de la descentralización municipal que se implementa en la mancomunidad de municipios del sur de la paz, participaron diferentes actores lo que se observa en la

grafica, los maestros representaron un 20%, los patronados representaron el 10%, el sector politico un 5%, los indigenas un 10%, los campesinos un 5%, los promotores un 5%, los jovenes un 10%, los patronatos un 10%, el sector de salud un 10%, los ganaderos un 5%, los alcaldes un 5%. del total de los participantes.

3.1.5 Conocimiento que tienen los actores sociales de MAMSURPAZ sobre la descentralización municipal.

Gráfico. No.III-2.

Conocimiento de los actores sociales acerca de la Descentralización



Los actores participantes tienen un conocimiento parcial acerca de la descentralización, la cual identifican únicamente con algunos elementos que la conforman, sin embargo los actores participantes del municipio de San Antonio del

Norte tienen una concepción mas integral del proceso de descentralización, se manifestaron diferentes percepciones que tienen los actores locales agrupados en 10 equipos de trabajos conformado por 6 lideres locales cada uno, a los que se les consulto en relacion a la descentralizacion en los aspectos siguientes:

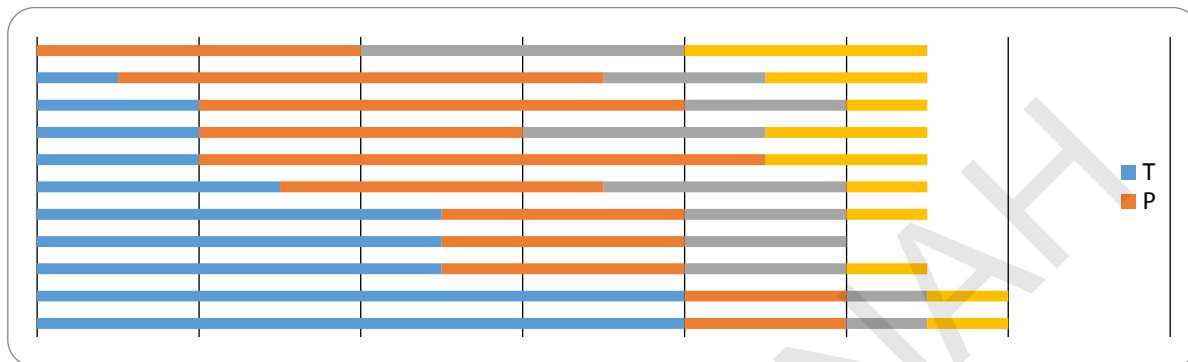
- Conocimiento sobre la descentralización,
- Participación de actores locales e el proceso de descentralización implementando desde el órgano central del Estado
- Si el modelo de descentralización implementado se esta convirtiendo en un redistribuidor de inequidades económicas, sociales políticas y espaciales.
- Es un proceso no entrando en lo humano, si no en lo infraestructural.
- No se esta dando un proceso de valoración y reconocimiento de los actores locales como ejes trasformadores en el proceso de descentralización
- Que los excedentes sociales. económicos, políticas, culturales, ética y ambiental sean redistribuidos equitativamente para el desarrollo humanos de todos.

En conclusión un 34% de los actores participantes manifestaron estar totalmente de acuerdo (TA) con las expresiones anteriores, 41% de los actores locales manifestaron estar parcialmente de acuerdo (PA), 14% de los actores no esta de acuerdo (NA), y 11% de los participantes manifestó no tener conocimiento del proceso de descentralización.

3.1.6 Opinión de los actores sociales acerca de factores que fortalecerían un proceso de descentralización: Recursos financieros y su gestión, talento humano y apoyo de otros actores.

Grafico No.III-3

Factores que fortalecerían el proceso de descentralización



1) Representatividad del ingreso de los recursos financieros locales



Grafico No

En relación si los ingresos que percibe la mancomunidad de municipio del sur de la Paz(MAMSURPAZ) son representativos, los actores locales que representan a los habitantes

que viven en los 6 municipios(San Juan, Aguanqueterique, San Antonio del norte, Lauterique, Mercedes de oriente y Guajiquiro), 40% de los actores consultados manifestaron que los ingresos son **parcialmente representativos**, dado que con esos recursos se han construido algunas obras de infraestructura, un 40% expresa que prácticamente **no son representativos** dado que son múltiples las necesidades que exige el desarrollo y un 20% de los actores consultados **no sabe realmente si son representativos** dado que no tienen acceso a ver las trasferencia financieras que llegan a la municipalidad.

2) Gestión de las transferencias del Estado

En relación al manejo de los recursos financieros que llegan al municipio como trasferencia del Estado el 20% de los actores manifiestan que se han utilizado totalmente con transparencia los fondos, un 60% de los actores sociales manifiesta que las transferencias se han manejado con transparencia parcialmente, un 25% de los actores consultados manifestaron que no se han manejado con transparencia las trasferencias financieras y un

5% no sabe si los recursos se han manejado con transparencia ya que no se les participa de ello porque no hay un plan de presupuesto participativo que involucre a toda la Mancomunidad y en el que los actores locales tomen decisiones.

3) Recursos financieros versus demanda social

Ante la interrogante si los recursos son suficientes para responder a las necesidades de los habitantes que viven en la mancomunidad, un 20% de los actores locales manifestaron que son totalmente suficientes, un 40% manifiesta que los recursos son parcialmente suficientes, un 30 % manifiesta que no son suficientes y un 10% que no sabe acerca de cuanto son los recursos que transfieren el Estado a los municipios que conforman la mancomunidad.

4) Facilitación de los recursos financieros

Respecto si el Estado ha facilitado los recursos necesarios para la implementación del proceso de descentralización en los municipios que conforman MANSURPAZ un 20% de los líderes municipales manifiestan que totalmente de acuerdo que el Estado ha facilitado los recursos para el proceso de descentralización, un 70% afirmaron que parcialmente se ha dado la facilitación de recursos por el Estado y un 10% de los líderes locales de los municipios de MANSURPAZ manifiesta que no sabe nada al respecto.

5) Autonomía en la gestión de los recursos financieros

En relación al manejo con autonomía de los recursos financieros que ingresan a la tesorerías municipales un 50 % de los líderes manifestantes que se tienen autonomía en el manejo de los recursos municipales, un 30% de los líderes manifestantes que la autonomía en el manejo de los recursos financieros es parcial, dado que ya existen condicionamiento y porcentajes que deben asignarse a determinados proyectos e inversiones es decir son transferencias atadas y no se pueden desviar las partidas para otro, tipos de proyectos que no sean para los que el Estado recomienda su utilización, un 20% de los líderes locales consultados, manifiesta que no existe autonomía en la utilización de los recursos que ingresan como transferencia a las tesorerías municipales.

6) Fortalecimiento de recursos físicos y financieros

Las consideraciones acerca de que la mancomunidad de municipios del sur de la Paz, necesita el fortalecimiento con recursos físicos y financieros 80% de los líderes aprueban totalmente esta situación de fortalecimiento de la mancomunidad, un 10% aprueba parcialmente, un 5% manifestó que no aprueba y un 5% que no tiene conocimiento de esta situación.

7) Situación del Catastro municipal

En relación si los municipios miembros de la mancomunidad, en su totalidad disponen de catastro municipal como una forma de obtener recursos financieros en el ámbito municipal, 30% de los líderes opinan que sí, 40% manifiesta que parcialmente disponen de catastro, un 30% manifiestan que no y un 10% que no sabe de esta situación.

8) Valoración del proceso de descentralización

En relación a la valoración que hacen los líderes acerca del proceso de descentralización un 10% manifestaron que creen totalmente en el proceso de descentralización, 60% manifiesta que creen parcialmente en la descentralización, un 20% que no creen en la descentralización y un 10% que no sabe de este proceso.

9) Descentralización de los servicios básicos

Los líderes municipales en relación a si consideran que los servicios básicos, salud, educación deben descentralizarse, el 50% manifestó que están de acuerdo totalmente en la descentralización de algunas funciones que históricamente se han manejado de manera centralizada desde el Estado central, un 30% de los líderes manifiestan que deben descentralizarse los servicios sociales de manera parcial, un 15% manifiesta que no deben descentralizarse los servicios básicos y un 5% no sabe de este proceso.

10) Apoyo TICs del Estado para la Descentralización

En relación si en el proceso de descentralización, el Estado ha puesto a disposición los medios de comunicación informática y capacitación para los líderes y para la población en general de los municipios el 40% de los actores locales consultados afirma que totalmente se ha dado

ese apoyo, un 25 % dicen que parcialmente se puso a disposición los recursos de comunicación, un 20% dicen que no y un 5% que no sabe de estos procesos.

11) Potenciación de MAMSURPAZ

En relación si a MAMSURPAZ le falta potenciarlo con recursos humano para integrarlo dentro de su estructura organizativa el 80% de los líderes locales manifestaron que totalmente de acuerdo con la expresión, un 10% que esta parcialmente de acuerdo y un 5% que no saben de este proceso.

En conclusión observamos que dado el proceso de implementación de la Descentralización Municipal desde el órgano central con actores de este nivel, existe un alto porcentaje que tiene desconocimiento de este proceso que desde hace 20 años se viene implementando de manera insipiente en los municipios que conforman MAMSURPAZ. La mancomunidad de MAMSURPAZ necesitan de un presupuesto participativo una forma de garantizar la transparencia de los recursos además identificar nuevas fuentes de generación de recursos para autosostenibilidad de las municipalidades, y que estos recursos sean destinados al desarrollo humano sostenible y sustentable.

“ La descentralización es “ Es un mecanismo de trabajo en donde los actores locales y autoridades deciden el funcionamiento sostenible y el manejo adecuado de los fondos transferidos al municipio, ya sean del gobierno central o de organismos, cooperantes internacionales de una manera equitativa y transparente.”. Esto evidencia también el índice de desarrollo humano de este municipio, que es superior al de los demás municipios de MAMSURPAZ. El nivel educativo de los actores participantes también es condicionante de la percepción que tienen sobre la descentralización.

En comparación a lo anterior, los actores participantes en los grupos focales de los municipios de (Aguanqueterique, Lauterique, San Juan, Mercedes de Oriente, Lauterique y Guajiquiro) asocian la descentralización únicamente con;

“los fondos que el Estado transfiere a las alcaldías como ser el 50% de las transferencias fondos ERP, para ejecutar proyectos prioritarios para la comunidad.....” es la transferencia que el Estado hace a los municipios de recursos, obligaciones, proyectos etc. para el desarrollo municipal”Es una política del Estado con el fin de darle autonomía

a las diferentes dependencias con el objetivo que sean eficientes y funcionales y lograr un desarrollo social económico y cultural.... Independencia, destino de manejo de fondos en decisión de proyectos” . Estas son las perspectivas desde los actores locales de los municipios que conforman MAMSURPAZ.

En conclusión manifestamos que un 1% de los actores involucrados tiene conocimiento objetivo, relacionado al desarrollo y normativa sobre la descentralización, mientras un 99% de los actores participantes relacionan el proceso con la transferencia de fondos a las municipalidades dado que esa es la lógica con la que se ha conducido este proceso de descentralización municipal desde el nivel central del Estado. En consecuencia la población tiene la percepción de que la descentralización es sinónimo de transferencia de fondos.

3.1.7 Las implicaciones de la participación desde la perspectiva de los actores locales.

La percepción que se tiene sobre las implicancias de la participación de los actores locales.



Grafico No.III-4

La participación la entienden los actores locales de MAMSURPAZ como;

- a) Apoyo transparencia y desarrollo humano equitativo
- b) Implica que todos den acompañamiento total, en todas las actividades que desarrollan las autoridades locales para lograr el desarrollo de cada municipio, proyectos y programas,
- c) Buscar la unidad socioeconómica para el desarrollo del municipio...
- d) Implica la responsabilidad histórica del desarrollo local y regional e internacional, buscando la manera de participar activamente, tomar las mejores decisiones que convengan a la comunidad para el desarrollo de la misma siendo también consientes de la realidad y buscar los mecanismos adecuados para involucrar el 100% de la población
- e) Mejor organización, coordinación y desarrollo.

En el contexto anterior los actores locales manifiestan que es importante la participación de todos los actores ya que la participación real mejora el desarrollo, la transparencia, toma de decisiones, involucramiento social, observamos que existe claridad en la valoración acerca de la participación de los actores locales. Al preguntarles ¿como han visto la participación de

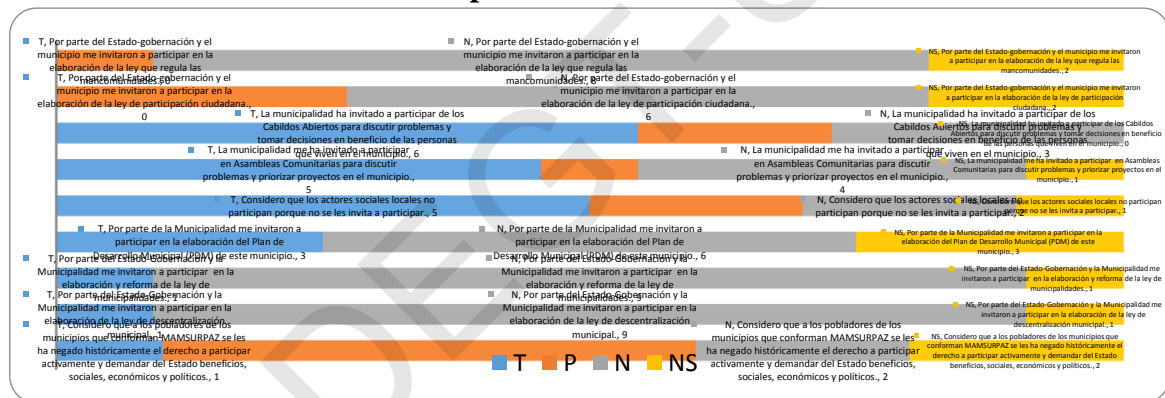
los actores en el proceso de descentralización en MAMSURPAZ?. Manifiestan que la **participación es muy poca por parte de los actores locales al respecto manifestaron que;**

“Durante el proceso se ha tenido una participación parcial debido al desinterés de involucrarnos a participar y tomar decisiones en el proceso, por no tomar conciencia de participar y asumir el verdadero rol que como autores nos compete y por otra parte se debe a la ignorancia que no se le da seguimiento, apoyo y capacitación, logística financiera a los grupos organizados del municipio”.

3.1.8 Percepción que tiene los actores locales de la participación del gobierno central y municipal en la Descentralización municipal.

Grafico General No.III-5.

Opinión de los actores locales sobre la participación de gobierno central y municipal en la descentralización municipal.



Los líderes locales en relación a los actores que han facilitado el proceso de descentralización tomando en consideración las expresiones siguientes:

- a) Por parte del Estado/o alcalde, me invitaron a participar en la elaboración de la ley que regula las mancomunidades.
- b) Por parte del Estado/gobernación y la corporación municipal me invitaron a participar en la elaboración de la ley de participación ciudadana.
- c) La corporación municipal ha invitado a participar de los Cabildos Abiertos para discutir problemas y tomar decisiones en beneficios de las personas que viven en los municipios que conforman la mancomunidad.

- d) La corporación municipal me ha invitado a participar en asambleas comunitarias para discutir problemas y priorizar proyectos en el municipio.
- e) Consideró que los actores sociales no participan porque no se les invita a participar por parte de la corporación municipal o sus líderes locales
- f) Por parte de la municipalidad me invitaron a participar en la elaboración del Plan de Desarrollo Municipal (PDM) de mi municipio.
- g) Por parte de Estado/Gobernación y la municipalidad me invitaron a participar en la elaboración y reforma de ley de municipalidades.
- h) Por parte del Estado/gobernación y la corporación municipalidad me invitaron a participar en la elaboración de la ley de descentralización municipal.
- i) Considero que a los pobladores de los municipios que conforman MANSURPAZ se les ha negado históricamente el derecho a participar activamente.

Los actores locales, manifestaron en relación a los proceso de facilitación para participar en la elaboración de la ley de descentralización municipal que se implementa en sus municipios en un 80% de los actores consultados manifiestan **no haber sido invitados para la elaboración de la ley que regula las mancomunidades**, 5 % manifestaron que se les invitó parcialmente, 15% que no saben nada de este proceso. En relación a la participación en la elaboración de la ley de participación ciudadana 60% manifestaron que no se les invito a participar, un 25% que se les invito parcialmente a participar y 15 % no sabe de este proceso.

Acerca de la participación de los actores en el ámbito municipal para tomar decisiones a partir de asambleas o cabildos abiertos el 50% manifestaron que han participado, un 20% que han participado parcialmente y un 30% que no se les ha invitado por ninguna instancia local a participar de los procesos de tomas de decisiones para el beneficio del desarrollo local y en consecuencia del desarrollo humano.

En relación si por parte de las autoridades municipales les han invitado a participar a los demás actores locales en la priorización de proyectos sociales, 50% de los lideres manifestaron que totalmente los han invitado a participar de la priorización de proyectos municipales y han utilizando como mecanismos las asambleas comunitarias, un 10% manifiesta que han participado parcialmente en la asambleas municipal para la priorización

de proyectos, un 35% manifiesta que no se les ha convocado a participar de la priorización de proyectos en las asambleas comunitarias y un 5% no sabe nada al respecto.

Las razones en relación a que los actores locales que no participan porque no se les invita a participar contestaron en relación a esto, 50% manifestaron totalmente de acuerdo con esta expresión 20% esta parcialmente de acuerdo, un 20% de los líderes no esta de acuerdo con esta expresión y un 10% no sabe nada al respecto.

Planificación, en relación a así por parte de la municipalidades los invitaron a formar parte de los procesos de planificación, como en la elaboración del (Plan de Desarrollo Municipal), un 20% de los actores locales manifestó estar totalmente de acuerdo que los invitaron a participar en el proceso de planificación, un 60% manifestaron que no les invitaron a participar de los procesos de planificación del plan de desarrollo municipal y un 20% no sabe al respecto.

Respecto a la participación en la elaboración do reforma para discutir la nueva ley de municipalidades los actores locales se expresaron así; un 5% que los invitaron a participar, un 90% que no les invitaron a participar en los procesos de discusión de a ley de municipalidades y un 5% que no sabe nada al respecto. También respecto a la participación de los actores locales en los proceso de discusión de la ley de descentralización municipal un 5% manifiesta que les invitaron a participar un 90% de los actores locales representados que no les han convocado en ningún momento a participar en la ley de descentralización municipal y un 5% no sabe nada al respecto.

En relación a la expresión manifiesta que los actores sociales de los municipios de la mancomunidad de MAMSURPAZ se les ha negado históricamente el derecho a participar activamente en los procesos de desarrollo y construcción de su propia historia 10% de los lideres locales manifestaron que esto ha sucedido totalmente, 50% manifestaron que ha sucedido este fenómeno parcialmente, un 20% manifestó que no se les ha negado participar de estos proceso y 20% no sabe de esta situación.

Percepción acerca de la participación del gobierno central y municipal



Los actores locales manifiestan que la participación del Estado en este proceso es limitado y viciado esta percepción fue como consecuencia de las interrogantes siguientes:

- a) El Estado les ha invitado históricamente a participar activamente de los beneficios sociales, económicos y políticos.

En conclusión 51% de los actores consultados manifestaron **no estar de acuerdo** un 22% de los actores locales consultados manifestaron estar **totalmente de acuerdo** con las expresiones, 14% están **parcialmente de acuerdo**, y 13% de los actores manifestaron **no tener conocimiento**, tal como se ilustra en el gráfico.

Matriz Analítica No.III-5.1

Valoración de los actores en relación al rol de los gobiernos centrales y municipales

1990-94. Callejas y alcaldes municipales.	1994-98 Reyna y Alcaldes municipales
1.-Comienzo de la descentralización con pequeñas transferencias hacia las alcaldías para el desarrollo municipal.	1.-Continuación en pequeña dimensión al desarrollo
2.- Se empezó la descentralización con transferencias.	2.- Se continúa con las transferencias de recursos.
3.- Se le da mayor importancia a la descentralización hubo un proceso de desarrollo en toda la zona con la instalación del alumbrado eléctrico urbano y rural.	3.- Se construyó una Escuela Mancomunada con los miembros de la comunidad.
4.- No se dio apoyo al proceso.	4.- Totalmente Nula el apoyo a la descentralización.
5.- Hubo apoyo en los recursos financieros desarrollo, apertura de carretera, centro urbano.	5.- Hubo apoyo en municipalización, fondos para terminar la carretera de acceso a los municipios de MAMSURPAZ.

Los actores locales participantes de la investigación manifiestan que los gobiernos de Rafael Callejas y Carlos Roberto Reyna así como los alcaldes de esos periodos, generaron las bases para el proyecto de descentralización municipal así también se visualizo el apoyo especialmente para la construcción de obras de infraestructura en los diferentes municipios, que en algunos casos esa ayuda no llego a la población dada la corrupción de algunos gobiernos locales que se quedaron con las transferencias estatales.

Matriz Analítica. No.III.5.2

1998-02 C. Flores y alcaldes municipales	2002-06. Ricardo Maduro y alcaldes municipales
<p>1.- Se dio catástrofe del MICH y la comunidad internacional respaldo con muchas ayudas que no llegaron a los municipios.</p> <p>2.- Se continúa con las transferencias de recursos.</p> <p>3.- Se le dio prioridad a la educación con la apertura del tercer ciclo de educación básica y reparación de calles.</p> <p>4.- Se tuvo la primera iniciativa con una visión futura en donde se comenzaran a integrar los diferentes actores locales y organización de grupos de apoyo con actores locales.</p> <p>5.- Fue donde empezó la descentralización y apertura de carreteras</p>	<p>1.- Gestiono con muchos países la condonación de la deuda externa y comienza la descentralización de los fondos de la ERP.</p> <p>2.- Se continúa con las transferencias de recursos.</p> <p>3.- Se construyeron Escuelas, parques, centros de salud, alumbrado eléctrico en algunas aldeas.</p> <p>4.- Se integra la mancomunidad MAMSURPAZ y se vincula con el programa binacional de desarrollo fronterizo con El Salvador, financiado por la unión europea para proyectos mancomunados y así mismo se inicia el proceso de intercambio entre comunidades a nivel nacional e internacional, se organiza la unidad técnica intermunicipal para apoyar la MAMSURPAZ.</p> <p>5.- Fue un gobierno que apoyo con fondos del Estado para proyectos de electrificación, urbanización y urbanización se empezó hablar de la participación ciudadana.</p>

El gobierno de Carlos Flores dio apoyo a la educación, a través de la transferencia de recursos a las municipalidades, los objetivos no se lograron dada la catástrofe del Huracán MICH y la

posterior corrupción en el manejo de los fondos que opaco totalmente el gobierno de Carlos Flores. El gobierno de Ricardo Maduro consolido un gran avance en la descentralización al apoyar la organización de los municipios en mancomunidades y lucho junto a otros actores para la condonación de la deuda externa de Honduras, se apoyo a los municipios en proyectos de infraestructura básica. También la corrupción e inseguridad opaco las buenas obras, así como la profundización de la pobreza.

Matriz Analítica No.III.5.3
El gobierno de Manuel Zelaya y los Alcaldes Municipales

2006- 09.Mel Zelaya y Alcaldes municipales
1.- Llegaron fondos de ERP, se mejoraron Escuelas, caminos, luz eléctrica y descentralización en salud.(Aguanqueterique).
2.- Se otorga el 100% del 5% de fondos del Estado hacia municipalidades y se descentralizan Fondos ERP. (Lauterique).
3.- Se construyeron aulas en las diferentes aldeas, instalación del sistema de agua potable, centro de salud y ampliación de energía eléctrica en zonas rurales.
4.- Se logra establecer convenios de cooperación entre las alcaldías municipales para el sostenimiento financiero de la UTI, conformación de las comisiones ciudadanas de transparencias, teniendo participación activa y a la vez parcial. Se da celebración de asambleas comunitarias.(SAN)
5.- Se brindo más apoyo y participación del gobierno central en la descentralización de los fondos, con participación ciudadana en proyectos, apertura de carreteras.
6.- El golpe de Estado interrumpió varios proyectos de desarrollo rural.

En conclusión podemos afirmar que el apoyo del gobierno central como local estuvo centrado en el apoyo a la construcción de infraestructura básica, y no orientado al apoyo de consolidación del proceso de descentralización, ni al fortalecimiento de otras capacidades humanas de las personas que viven en los municipios que conforman MANSURPAZ, Estos aportes del gobierno central se otorgaban de manera unilateral, la cuál era entregada por alguno de candidatos, a diputado, o alcaldes con aspiraciones a elección o reelección. La valoración que hacen los actores locales del Gobierno de Rafael Callejas hasta el Gobierno de Ricardo Maduro, lo valoran como bueno, sin embargo valoran el gobierno de Manuel Zelaya como de muy bueno y lo asociación con la descentralización de los fondos de

Estrategia de reducción de la Pobreza (ERP), igualmente valoran a los gobiernos municipales en los mismo términos acordes a los gobiernos centrales.

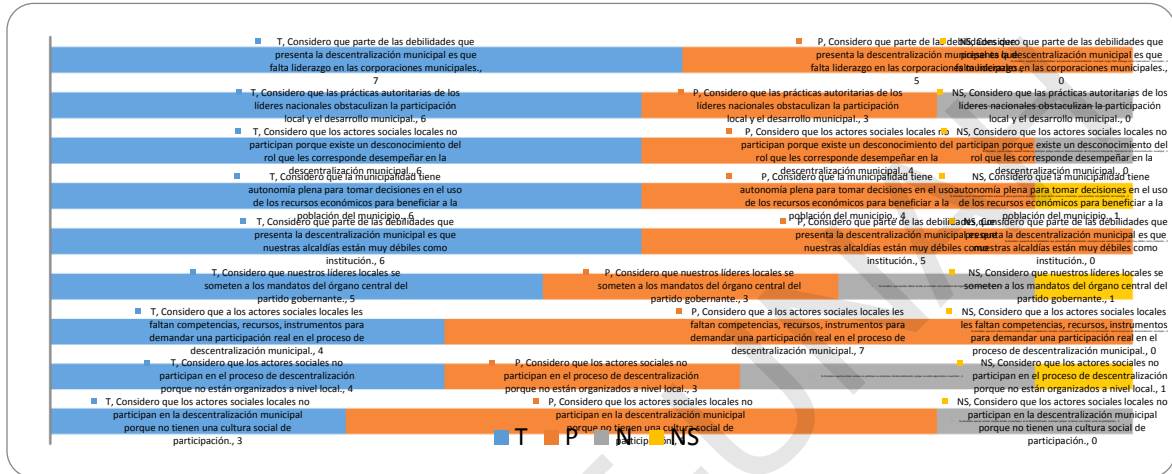
El apoyo brindado al proceso de descentralización municipal por el gobierno central y municipal los actores sociales de MANSURPAZ lo sintetizan en los aspectos siguientes;

- a) Elaboración de los PISM, Organización de red de patronatos, priorización de proyectos, gestión de fondos.
- b) Transferencia de Recursos a las municipalidades.
- c) Por medio de las transferencias y de algunas instituciones como las ONG, FHIS, MANSURPAZ.
- d) Sugerencia a la alcaldía municipal para abrir una cuenta bancaria, donde los fondos son depositados específicamente para la Estrategia de Reducción de la Pobreza (ERP) luego son retirados por la municipalidad e invertidos en los proyectos priorizados en el plan de desarrollo municipal siguiendo las líneas o ejes establecidos.
- e) Apoyo a la Gestión municipal, a través de las municipalidades del país, la Asociación de Municipios de Honduras (AMONH) y el Ministro del interior.

Como se observa es un proceso simple y limitado que no lleva a cumplir con todas las dimensiones de un proceso de descentralización en la perspectiva de (véase Boisier S), ni con el enfoque de desarrollo humano que plantea Augusto Serrano. También analizamos que en la dimensión organizacional se desarrolla con una lógica unilateral, autoritarista desde un organismo central a otro desconcentrado con “autonomía” al cuál se le imponen criterios en la gestión de los recursos, sin la participación real de los actores locales, en consecuencia sigue la vieja lógica de ejecución de políticas y asignación de recursos de manera centralizada con ficticia descentralización.

3.1.9 Percepción que tiene los actores locales sobre el Liderazgo y la participación en el proceso de Descentralización municipal.

Grafico. No. III. 6
Competencias de los actores para ejercer liderazgos/participación en MANSURPAZ Liderazgo en la participación.



Los actores locales en un 60% consideran que parte de las debilidades que presenta la descentralización municipal es por la falta de liderazgo de las corporaciones municipales pero también un 25% se considera parcialmente de acuerdo con esta expresión y un 15% manifiesta que si existe liderazgo en la descentralización.

Un 60% de los actores participantes consideran que las practicas autoritarias de los lideres nacionales obstaculizan la participación social local y el desarrollo local, un 25% esta parcialmente de acuerdo, y un 15% no esta de acuerdo con la expresión. Consideran también que los actores locales no participan porque existe un desconocimiento en el rol que les corresponde desempeñar en la descentralización 60% manifestaron estar totalmente de acuerdo con esta expresión un 30% esta parcialmente de acuerdo, un 10% no esta de acuerdo que se exprese en esos términos únicamente.

En relación a si las municipales tienen autonomía plena para tomar decisiones en el uso de los recursos económicos para beneficiar la población de los municipios de MANSURPAZ,

un 50% manifiesta estar totalmente de acuerdo, un 40% esta parcialmente de acuerdo, y un 10% no sabe nada al respecto.

También consideran que parte de la debilidades que presenta el proceso de descentralización municipal en lo local es porque nuestras alcaldías están muy débiles como institución un 60% esta de acuerdo totalmente con esta expresión, 40% esta parcialmente de acuerdo con esta expresión.

Con relación a si los líderes locales se someten a los mandatos de los líderes del órgano central del partido gobernante, 45% esta totalmente de acuerdo, 30% parcialmente de acuerdo, 10% no esta de acuerdo, y 5% no sabe al respecto de la situación sobre la que se les interroga.

En relación a si a los actores locales les hace falta potencialidad en (capacitación, recursos, instrumentos para demandar participación real en el proceso de descentralización)? un 40% esta totalmente de acuerdo, un 60% parcialmente de acuerdo. Consideran también, que los actores locales no participan porque no están organizados a nivel local un 40% están totalmente de acuerdo con esta expresión un 30% parcialmente de acuerdo, un 25% no esta de acuerdo, y 5% no sabe de la situación,

Al poner en tela de juicio la debilidad de la cultura participativa de los actores locales en la descentralización municipal un 40% de los actores participantes manifestó estar totalmente de acuerdo, un 50% parcialmente de acuerdo, y un 10% no esta de acuerdo que sea este el motivo por el cual no participan. Un buen porcentaje de los actores asocia el problema de la no participación a;

“Mucha burocracia y sectarismo, proceso impositivo debido a que los pocos fondos que se descentralizan ya vienen destinados en que eje serán invertidos dejando inoperable la función de las alcaldías y sociedad civil al momento de distribuir los fondos para los proyectos que se tienen decididos de acuerdo al PDM (Plan de desarrollo municipal) como herramienta de desarrollo local”.

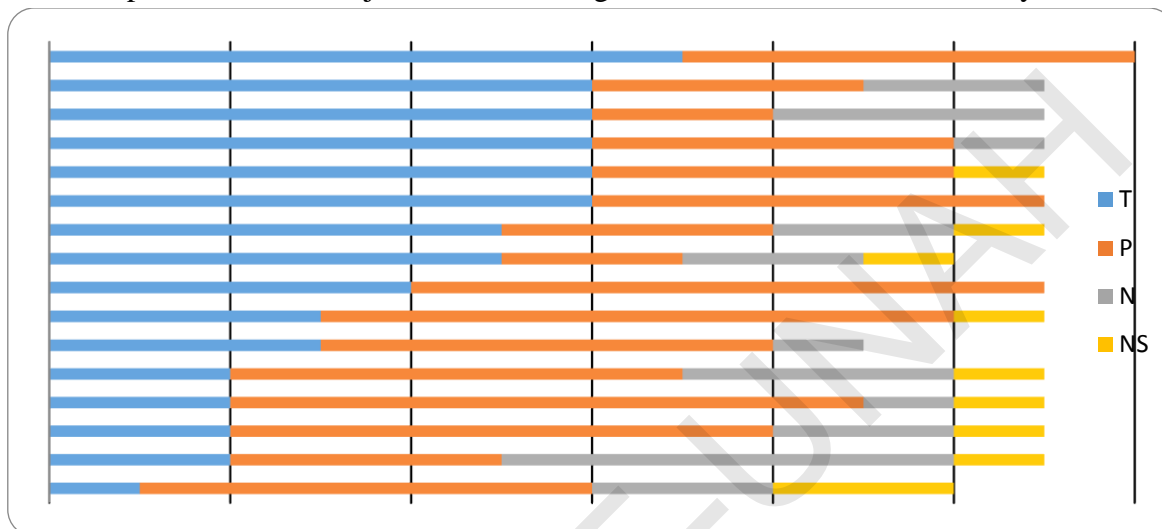
Es un proceso que sigue una lógica centralizada, excesivamente burocratizada y autoritaria según manifiestan los actores locales, dado que no se toma en cuenta la participación de las

personas que viven en los municipios de MAMSURPAZ en la toma de decisiones ni para manejar el presupuesto y las transferencias del Estado.

3.1.10 El ejercicio del liderazgo desde las subjetividades de los actores sociales locales.

GRAFICO. No. III-7.

Opinión acerca del ejercicio de liderazgo de los actores sociales locales y nacionales.



En relación a las expresiones siguientes:

- Considero que aparte de las debilidades la descentralización municipal es que falta el liderazgo en las municipalidades.
- Considero que las prácticas autoritarias de los líderes nacionales obstaculiza la participación local y el desarrollo municipal.
- Considero que nuestros líderes locales siguen reproducción en todos los procesos viejas prácticas autoritaristas y caudillistas.
- Considero que los actores sociales locales no participan porque existe un desconocimiento del rol que les corresponde desempeñar en el proceso de descentralización.
- Considero que la municipalidad tiene autonomía plena para tomar decisiones en el uso de los recursos económicos para beneficiar a la población local.
- Considero que parte de las debilidades que presenta la descentralización municipal es que nuestras alcaldías están muy débiles como institución.
- Considero que nuestros líderes locales se someten a los mandatos del órgano central del partido gobernante.

- h) Considero que los actores sociales no participan porque no se les invita a participar
- i) Considero que a los actores sociales locales les faltan competencias, recursos, instrumentos para demandar, una beneficios sociales que históricamente se les ha negado por parte del Estado.
- j) Considero que parte de las debilidades presentan en la implementación de la descentralización municipal es que las ...
- k) Considero que parte de la debilidad que presenta el proceso de descentralización municipal es que no nos invitaron a participar a los actores locales.
- l) Considero que en mi municipio la gente no participa porque existe discriminación de género, raza, religión, política, economía y cultura.
- m) Considero que los actores sociales locales no participan en la descentralización municipal porque sus organizaciones no son disfuncionales.
- n) Considero que parte de las debilidades del proceso de descentralización municipal es que no existe suficiente apoyo por parte del Estado.
- o) Considero que todos los actores sociales (líderes) de mi municipio están participando activamente.
- p) Considero que los pobladores de los municipios que conforman MASURPAZ se les ha negado históricamente el derecho a participar en los procesos de desarrollo local.

En relación a las expresiones anteriores los líderes locales contestaron en las perspectivas siguientes:

En relación a la expresión si las debilidades que presenta el proceso de descentralización municipal es precisamente que no existe liderazgo en los municipios y el Estado para conducir este proceso, un 60% contestaron estar de acuerdo con esta expresión, un 40% manifestaron estar de acuerdo parcialmente ya que la no participación no tiene como causa única la relación por problemas de liderazgo. Las prácticas autoritarias de los líderes nacionales obstaculizan la participación local y el desarrollo municipal al respecto 50% de los líderes locales manifestaron estar de acuerdo con esta expresión, un 30% manifestaron estar de acuerdo parcialmente, y un 20% no está de acuerdo con esta expresión.

En relación si los líderes locales siguen reproduciendo viejas prácticas autoritarias y caudillismos que obstaculizan el desarrollo municipal respondieron los actores locales en un 50% manifestaron estar totalmente de acuerdo, un 20% expresaron estar parcialmente de acuerdo y un 30% no esta de acuerdo con esta expresión.

Ante la expresión que en la mancomunidad la no participación de los actores locales esta asociada al desconocimiento del rol que les corresponde desempeñar, los líderes manifestaron en un 60% estar totalmente de acuerdo, un 30% están parcialmente de acuerdo, y un 10% manifestaron no estar de acuerdo con esta expresión.

En relación a si la municipalidad tiene autonomía plena para la utilización de los recursos financieros en beneficio del desarrollo municipal, 50% manifestaron estar de acuerdo totalmente con esta expresión 40% manifestaron estar de acuerdo parcialmente, y 10% de los consultados no sabe de la situación consultada.

En la consideración si parte de las debilidades que presenta el proceso de descentralización se debe a que nuestras municipalidades están muy politizadas, un 50% de los actores locales consultados manifestaron estar totalmente de acuerdo y 50% de ellos manifestaron están parcialmente de acuerdo.

En relación a si los líderes locales están sometidos y sojuzgados a los mandatos de los actores que gobierna el órgano central del partido gobernante 50% manifestaron estar totalmente de acuerdo con la expresión, 30% están de acuerdo parcialmente, un 15% no están de acuerdo y 5% no tiene conocimiento de esta situación. En relación si los actores sociales no participan porque no se les invita a participar, al respecto los líderes manifiestan en un 50% que están totalmente de acuerdo con esta expresión, un 20% que están de acuerdo pero parcialmente, un 20% no están de acuerdo y un 10% no tiene conocimiento al respecto.

En relación a la interrogante si a los actores locales les hace falta competencia, recursos instrumento, para demandar beneficios socioeconómicos al Estado un 40% manifestaron

estar totalmente de acuerdo, un 60% manifestaron estar parcialmente de acuerdo. En relación si parte de las debilidades que muestra el proceso de descentralización es que las municipalidades son débiles institucionalmente un 40% esta totalmente de acuerdo, un 60% están parcialmente de acuerdo según lo manifestado.

Ante la interrogante que parte de las debilidades que presenta el proceso de descentralización es porque no se invita a participar a diferentes actores en ninguna de las etapas de formulación de la política de descentralización, al respecto un 30% esta totalmente de acuerdo, un 60% esta de acuerdo parcialmente con esta expresión y un 10% no esta de acuerdo con esta expresión.

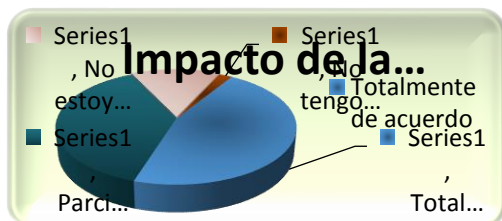
Considera que el municipio no participa porque existe discriminación de sexo, raza, religión, política, economía y política al respecto 20% manifestaron estar totalmente de acuerdo, 50% esta parcialmente de acuerdo, 25% no esta de acuerdo y 5% no sabe al respecto de esta situación. Consideran que los actores sociales no participan en la descentralización municipal porque sus organizaciones no son funcionales el 20% manifiesta estar totalmente de acuerdo, 60% esta parcialmente de acuerdo, un 10% no esta de acuerdo y 10% no sabe al respecto.

Consideró que parte de la debilidad que presenta el proceso de descentralización municipal es que no existe suficiente apoyo del Estado para potenciar los actores locales. 20% esta totalmente de acuerdo. 60% esta parcialmente de acuerdo, 15% no esta de acuerdo y el 5% no tiene conocimiento al respecto. Considera que los lideres de su municipio están participando activamente en el proceso de descentralización municipal al respecto un 20% opina, que totalmente están participando, un 25% que parcialmente están participando, un 50% manifiesto aunque no están participando activamente y un 5% no sabe al respecto.

Consideramos que los pobladores de MANSURPAZ se le ha negado el derecho a gozar de las prebendas que da el Estado ha otorgado a otros sectores y municipios urbanos para lograr el Desarrollo Humano al que se merecen un 20% manifestó estar totalmente de acuerdo, un 60% esta parcialmente de acuerdo, un 10% manifiesta que no se les ha negado su derecho y 10% no saben nada al respecto.

En conclusión los actores que pertenecen a los municipios que conforman MAMSURPAZ manifiestan un estado de incertidumbre y desesperanza respecto a lo que pueden lograr a futuro con el proceso de descentralización o de regionalización.

3.1.11 El impacto de la Descentralización municipal desde las subjetividades de los actores sociales locales.



Los actores sociales locales se manifestaron en base a las variables siguientes:

a) Valoración de la descentralización como en el proceso y mecanismos importante para el desarrollo socioeconómico, cultural, político y

ambiental de los municipios de MAMSURPAZ.

- b) La descentralización ha logrado avances en cuanto a infraestructura en salud, economía, ambiente y cultura.
- c) La descentralización no ha logrado reducir la pobreza, desempleo, desnutrición, delincuencia, corrupción social, contaminación ambiental e migración.
- d) Con la descentralización se ha logrado en el municipio, escuelas, centros de salud carreteras vivienda agua y luz.
- e) Las remesas que envían los migrantes de MANSURPAZ desde EE.UU. son en esencia lo que ha logrado el mejoramiento de las condiciones socioeconómicas de familias que habitan los municipios de MANSURPAZ.
- f) Consideramos que es urgente la reorientación de la política de descentralización municipal pero con participación de los actores locales.

En conclusión los actores sociales consultados en base a las expresiones anteriores 46% manifestaron estar totalmente de acuerdo, 38% manifestaron estar parcialmente de acuerdo y 14% expresaron no estar de acuerdo con las preposiciones anteriores y 2% de los consultados manifestaron no tener conocimiento al respecto tal como se observa en el grafico.

3.1.12 Problemas asociados a la Descentralización municipal en MAMSURPAZ

El problema de investigación está asociado a otros problemas dándole un carácter de complejidad en ese sentido se identificó otros problemas los cuales mostramos en una matriz analítica a continuación:

**Matriz Analítica. No.III-5
Inequidades identificados en MAMSURPAZ por los Actores locales**

Problemas en Educación en MAMSURPAZ	Problemas en Salud en MAMSURPAZ
1.- Escuelas con modelo de maestros unidocentes y con competencias limitadas. 2.- Falta de institutos polivalentes con talleres equipados 3.- Baja calidad educativa 4.- Personal docente sin competencias 5.- Infraestructura escolar inadecuada 6.- Alto índices de deserción escolar. 7.- Pérdida de valores y aculturización sistemática con valores extranjeros.	1.- Falta de edificios para clínicas de maternidad 2.- Personal de salud limitado y sin especialización 3.- Falta de medicamentos diversos. 4.- Altos índices de desnutrición infantil. 5.- Falta de planes de gestión de la salud. 6.- Falta de proyecto de salud preventiva e integral.
Problemas en Economía en MAMSURPAZ	Problemas Políticos en MAMSURPAZ
1.- Falta de fuentes de trabajo provocando desempleo. 2.- Falta de apoyos e incentivos a la creación de microempresas. 3.- Pobreza en alto porcentaje 4.- Falta de visión para la inversión local 5.- Municipios no atractivos para la inversión 6.- Economía de subsistencia en actividades básicas (agricultura, ganadería y comercio) 7.- Migración internacional.	1.- Sectarismo político 2.- Discriminación política, raza, sexo, edad. 3.- Falta de proyectos y agendas políticas claras 4.- Autoritarismos, caudillismo y cacicazgos. 5.- Falta de liderazgos democráticos. 6.- Falta de organizaciones funcionales 7.- Falta de plan de desarrollo de la zona.
Problemas Ambientales en MAMSURPAZ	Problemas Agrarios en MAMSURPAZ
1.- Destrucción ambiental: ríos y bosques (flora y fauna). 2.- Contaminación ambiental: Basura, desechos sólidos. 3.- Tala y quema por prácticas tradicionales de cultivo. 4.- Falta de recursos para apoyo a mejoramiento ambiental	1.- Latifundio y minifundio sobre la tierra. 2.- Falta de planes de manejo agrario y ganadero. 3.- Falta de organizaciones sólidas en sector agrario y ganadero en la zona.

5.- Falta de planes de manejo ambiental.	4.- Cultivos tradicionales para la subsistencia, sin diversificación de producción con técnicas modernas.
--	---

Los actores participantes identifican con claridad la problemática de la Mancomunidad sobre la cual se debe realizar un proceso de intervención teniendo como fin el desarrollo humano en todas sus dimensiones y la descentralización real, democrática y participativa mediante un nuevo contrato social y ejecutado en base a un modelo de gestión del desarrollo municipal participativo.

3.1.13 Roles de participación que deben jugar los actores sociales nacionales, departamentales y locales desde la perspectiva de los Actores de MAMSURPAZ

Los actores sociales centrales como locales deben jugar diversos roles en el proceso de descentralización municipal los cuales se plantean en la matriz analítica siguiente:

Matriz Analítica. No.III-6

Roles de participación que deben jugar los actores sociales nacionales, departamentales y locales desde la perspectiva de los Actores de MAMSURPAZ

El Estado y sus organizaciones	Gobernación como actor representante del Estado en el ámbito departamental
1.- Organizarse, capacitarse, incidir, para lo que se pretende hacer en el ámbito nacional, departamental y local. 2.- Transferencia de los recursos de manera total 3.- Prever económicamente en obras y logística a los gobiernos municipales 4.- Involucramiento y socializar las leyes, los mecanismos de trabajo, planes y otros para conocimiento de la población, practicar principios de transparencia e igualdad. 5.- Deben ser equitativos en la distribución de bienes del Estado.	1.- Contribuir, en la gestión, tener acercamiento con sus alcaldías en el proceso de desarrollo. 2.- Brindar los mecanismos de apoyo y capacitación para lograr este proyecto. 3.- Supervisar que las obras se realicen de manera transparente. 4.- Capacitar y monitorear constantemente el accionar de cada uno de los municipios. 5.- Orientadora en la gestión del desarrollo municipal.
Alcaldías de MANSURPAZ	Las organizaciones y actores sociales locales
1.- Gestionar los recursos ante el Estado y demás organizaciones nacionales e internacionales.	1.- Colaborar, apoyar y tratar de involucrarse en el desarrollo de su municipio

<p>2.- Desarrollar programas, proyectos de la mano de sociedad civil.</p> <p>3.- Involucrar a las comunidades en la ejecución de los proyectos.</p> <p>4.- Mantener activa la participación de los ciudadanos, mediante reuniones productivas que apunten al desarrollo sostenible, practicar principios de transparencia e igualdad.</p> <p>5.- Debe ser una administración activa y eficiente.</p> <p>6.- Diseñar un plan de gestión del desarrollo con participación de actores locales.</p>	<p>2.- Dar acompañamiento a las autoridades locales, departamentales y regionales.</p> <p>3.- Involucrarse en la generación y toma de decisiones.</p> <p>4.- Participar activamente en las diferentes reuniones, en toda la problemática del municipio.</p> <p>5.- Participación activa real.</p>
---	---

Desde la perspectiva de los actores de MAMSURPAZ el rol que deben desempeñar los actores nacionales, departamentales y locales esta asociado a dimensiones importantes en la gestión del desarrollo tales como; La organización, participación, planificación, gestión, rendición de cuentas, supervisión, equidad, inclusión social, transferencias de recursos en tiempo y forma, capacitación, administración activa y eficiente así como el acompañamiento necesario y participación en la toma de decisiones.

3.1.14 Valoración del Canal Seco por parte de los actores MAMSURPAZ

También los actores sociales de MAMSURPAZ valoran el proyecto de infraestructura



Foto Atardecer: OJMP

denominado como “**Canal Seco**” el cual pretende comunicar el Océano Atlántico con el Pacífico en los puertos de Cortés, Henecàn, Amapala y Cutuco, La Unión de la República de El

comunica varias mancomunidades de municipios de Honduras entre estos los municipios de MAMSURPAZ sus actores locales manifiestan los beneficios y potencialidades para sus comunidades tales como;

“ Es una gran oportunidad para desarrollar nuestros pueblos, se generara ingresos, mayor comercio de productos, mejor transporte, mas trabajo, desarrollo socioeconómico en diferentes ámbitos, atracción de inversionistas, turismo dado la diversidad ambiental y

geográfica de la zona, mayor ingreso de impuestos a las municipalidades, mejor comunicación y amistad entre los municipios, gran desarrollo para la zona”.

También señala que paralelamente a los beneficios que puede traer la construcción del canal seco también se generará, mayor inseguridad, por la delincuencia, tráfico de drogas, accidentes vehiculares y otros problemas que en los momentos actuales no son tan críticos en la zona.

3.1.15 Fortalezas y debilidades que observan los actores locales en el proceso de descentralización de los municipios de MAMSURPAZ

Las fortalezas y debilidades del proceso de descentralización municipal se plantean en la matriz analítica siguiente:

Matriz Analítica No.III.7

Fortalezas y debilidades que observan los actores locales en el proceso de descentralización de los municipios de MAMSURPAZ

N	Fortalezas	Debilidades
1	Las transferencias, la organización local, cabildos abiertos, priorización de proyectos	Parcialismo político, falta de capacitación a líderes y de un plan de desarrollo integral con participación.
2	Se está logrando integrar a la sociedad civil en el proceso de descentralización municipal	La población en un 95% no participa, faltan recursos para desarrollar a los municipios.
3	Se han logrado proyectos y cierta estructura de participación civil	Faltan recursos para desarrollar a los municipios.
4	Recurso humano mejor preparado que antes para la administración y gestión municipal	Poco involucramiento de las comunidades e ingreso por impuesto local deficitario.
5	La organización de la mancomunidad que brinda apoyo logístico y operativo a las	Sectarismo política, falta de liderazgos democráticos, falta de capacitación en las redes sociales, falta de personal especializado en las municipalidades

	municipalidades y a redes sociales estructuradas en el municipio.	
6	Se ha brindado apoyo con las transferencias de fondos de ERP	Poca participación comunitaria No se cuenta con un modelo de desarrollo municipal participativo. Siguen activas las viejas practicas autoritarias y centralistas y excluyentes de antes sin tomar en cuenta el recurso humano local

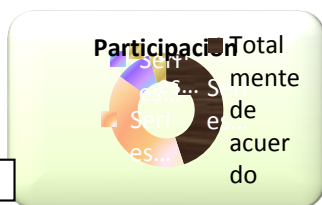
Los actores locales de MAMSURPAZ valoran positivamente y ven como fortaleza la descentralización municipal dado que con esto se ha logrado transferencias directas a los municipios, avance en la integración de la sociedad civil, organización de instancias para el desarrollo como las mancomunidades, proyectos de diversa índole, capacitaciones y apoyo a la reducción de la pobreza.

En otra perspectiva manifiestan que este proceso tiene debilidades como ser el sectarismo político con el que se maneja, la inequidad en la asignación de recursos, la falta reconocimiento objetivo de los actores locales se nos ve desde los actores centrales como personas sin potencialidades, no se tiene un enfoque de desarrollo claro, ni un plan o modelo de gestión del desarrollo participativo, en el proceso tanto a nivel central como local siguen en juego la instauración de viejas prácticas autoritarias y caudillista, liderazgos autoritarios y discriminación de género, político y raza.

En relación a los espacios de participación y benéficos que esta aportando el proceso de descentralización los actores locales manifiestan que;

“Un poco, Falta mucho, falta participación comunitaria y fortalecer mediante capacitaciones, Según la teoría y las leyes está focalizado en lo humano, el problema es que no se aplica....No se brindad los espacios, necesarios de participación a los actores locales en este proceso, ya únicamente existen normas en papel pero en materia de acción quedan nulas. En conclusión es que no existe una relación intrínseca entre la teoría y normativa que sustenta el proceso de descentralización y la practica de los actores políticos estatales y municipales”.

Grafico No.III-9



Respecto a la percepción que tienen los actores locales de los procesos de participación en relación a:

- a) Exclusión histórica de los actores locales en los procesos de desarrollo.
- b) Exclusión de la Participación en la elaboración de la ley de municipalidades y la descentralización.
- c) Falta de apoyo del Estado hacia los municipalidades.
- d) Falta de organizaciones funcionales en las municipalidades
- e) Evidente discriminación de por sexo, raza, religión y políticas.
- f) Falta de apoyo a las corporaciones municipales por parte del pueblo.
- g) Falta de cultura de participación de actores locales.
- h) Falta de organizaciones locales en toda la mancomunidad.
- i) Influencia marcada de los caudillos de los partidos políticos tradicionales desde el órgano central del partido gobernante.
- j) No invitación a la priorización de proyectos municipales.
- k) Débil institucionalidad de las alcaldías.
- l) Falta de autonomía plena de las corporaciones municipales para tomar decisiones en el manejo de los recursos.
- m) Falta de conocimientos de los actores locales cerca del rol que les corresponde desempeñar en el proceso de descentralización.
- n) La existencia de prácticas autoritarias, paternalismos, caudillos y cacicazgos que obstaculizan la participación activa de todos(as).
- o) Falta de participación de todos los actores locales en asambleas, cabildos para discutir problemas del municipio.
- p) Falta de liderazgo democrático para dirigir el proceso de descentralización de manera transparente.

En relación a lo anterior un 45% de los actores locales manifestaron estar totalmente de acuerdo (TA), un 40% de los actores locales participantes manifestaron estar parcialmente de acuerdo, y un 10% de los actores locales participantes no está de acuerdo y un 5% manifestó no tener conocimiento al respecto.

En relación a los beneficios de la descentralización municipal los actores locales manifiestan que está generando lo siguiente:

- 1.- La libertad de priorizar proyectos, probar la capacidad, la madurez y transparencias con lo que lo hacen involucrados.
- 2.- Hemos logrado hacer más proyectos con la descentralización
- 3.- Las diferentes obras que se han realizado con las transferencias y el dinero de la Estrategia de reducción de la pobreza.
- 4.- Participación de contralores sociales y red social para la priorización de proyectos y elaboración de planes de trabajo y la ejecución de algunos proyectos en el área rural.

Los actores locales valoran ciertos avances sin embargo resaltan que son muy pocos para los veinte años de ejecución del procesos lo que necesariamente amerita una revisión y cambio de enfoque y sobre todo la generación de un nuevo contrato social entre el municipio el Estado y la Sociedad. Asi como la propuesta a nivel local de un modelo de gestión del desarrollo municipal participativo.

Por otra parte manifiestan que existe un desaprovechamiento de potencialidades de actores locales por parte del Estado

“ Si consideramos que el Estado y la misma alcaldía desaprovecha los recursos humanos a nivel local...Si porque todo se aprovecha a nivel estatal, sin tomar en cuenta actores locales...No las esta aprovechando porque los que dirigen los destinos a nivel local y nacional son unos pocos...Se considera que solo se toman ciertos sectores, sin el involucramiento en este proceso, debido a los intereses personales por parte del gobierno central olvidándose de la autonomía que le pertenece a los municipios...De acuerdo, no se aprovechan las potencialidades de los actores locales”

Sin embargo valoran la contribución de la Mancomunidad y su unidad técnica (UTI) el rol que esta jugando en la descentralización y el desarrollo de los municipios y lo expresan así;

- 1.- Con la creación de MAMSURPAZ se da reconocimiento nacional e internacional, más capacidad y fuerza de gestión en el ámbito local.

- 2.- Ayudan a gestionar Proyectos, Supervisar ejecución, liquidar fondos, elaboración de proyectos, estudios de factibilidad (LA).
- 3.- Comunicación con las diferentes alcaldías, por medio de ayuda técnica, logística, seminarios.
- 4.- Es el único apoyo y gestión que ha estado enfrente en los últimos 8 años de la mano con las corporaciones municipales de la mancomunidad y es una instancia muy aceptada y reconocida por los de más actores locales.
- 5.- Mayor Apoyo de capacitaciones y elaboración de perfiles de proyectos a nivel de MANSURPAZ.

Los actores sociales de MANSURPAZ manifiestan la necesidad de diseñar e implementar un modelo de Gestión del Desarrollo municipal Participativo basado en los ejes siguientes:

Infraestructura, b) Salud y Educación, c) Socio-Económico, d) Política, y cultura, e) ambiente-turismo, f) Agrario, g) organización y participación h) seguridad ciudadana.

Retomando la perspectiva de los diferentes actores de MANSURPAZ, la idea que se gesta desde su perspectiva es que la mancomunidad como organización se convierta en analogía a una célula humana en una célula del desarrollo en las dimensiones identificadas.

3.1.16 Procesos y Desafíos para los actores locales en el proceso de descentralización de los municipios de MANSURPAZ



Grafico No.

Los actores proporcionaron datos en base a preposiciones siguientes:

- a) Valoración positiva de un modelo de desarrollo municipal participativo para lograr el desarrollo sostenible de MANSURPAZ.
- b) El modelo de desarrollo municipal debe contemplar ejes de desarrollo articulados en fortalecimientos de actores sociales y organizaciones políticas, económicas y

culturales reordenamiento territorial y ambiental, salud, educación, cultura, seguridad ciudadana, rendición de cuentas.

- c) Lograr un nuevo contrato social entre el Municipio-Estado y Sociedad.
- d) Consideran la instancia de MANSURPAZ como una oportunidad para la gestión del desarrollo municipal participativo.
- e) Consideran el canal seco como un desafío y oportunidad para el desarrollo de MANSURPAZ.
- f) MANSURPAZ una organización gestora del desarrollo la cual debe regirse por los valores de participación , desarrollo, justicia, solidaridad, honestidad, tolerancia respeto, igualdad, liderazgo, responsabilidad y sostenibilidad.
- g) Lograr una revisión completa al modelo de descentralización del Estado con participación objetiva de actores locales.
- h) Lograr revisión de ley de municipalidades y su autonomía con participación objetiva de actores locales.
- i) Lograr la socialización, empoderamiento y los recursos necesarios para la implementación de un modelo de gestión del desarrollo municipal participativo.
- j) Organizar totalmente MANSURPAZ

En conclusión el 74% de los actores consultados manifestaron estar totalmente de acuerdo con las expresiones anteriores que representan los desafíos para los actores de la mancomunidad, 20% manifestaron estar parcialmente de acuerdo, 2% manifestaron no estar de acuerdo y 4% expresaron no tener conocimiento al respecto.

3.1.17 Inequidades sociales, económicas, políticas y espaciales identificadas por los actores locales.

Cuando hablamos de inequidades nos referimos a la existencia de diferencias injustas, innecesarias y evitables, que disminuyen la posibilidad de emprendimiento y de bienestar de los seres humanos. Estas inequidades se manifiestan en no igualdad de condiciones de acceso y usufructo de servicios de salud, educación, alimentación, vivienda y acceso a la tierra, las inequidades traen como consecuencia otros problemas sociales como las migraciones obligadas, desempleo, analfabetismo, altos índices de morbilidad, pobreza e

ingobernabilidad. Los actores, Locales de MAMSURPAZ identificaron diferentes manifestaciones de inequidades en los municipios.

Matriz analítica No.III-8
Inequidades sociales

Inequidades	Manifestaciones de inequidad social según los actores Locales
Salud	<p>En la mancomunidad no contamos con:</p> <ul style="list-style-type: none"> • “ Hospitales de la mancomunidad • Edificios apropiados en los centros de salud, ni con el equipo laboratorio, quirófanos, sala de maternidad acorde a la incidencia de enfermedad. • Médicos especialistas según incidencias de enfermedad. • Medicamentos acorde a incidencias de enfermedad. • Un modelo de salud que garantice salud de calidad. • Otros sistemas de seguridad social para el trabajador rural. • Sistemas permanentes de educación para salud preventiva”.
Educación	<p>En el subsistema de educación de MAMSURPAZ no contamos con:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Edificios escolares, didácticamente equipados, para generar bienestar en el ámbito escolar a estudiantes y docentes. • Bibliotecas escolares actualizadas. • Laboratorios de informática actualizado y con accesos a internet, gratuito y sin complicaciones. • Espacios acondicionados para juegos, deportes, arte, cultura. • Programas de alimentación escolar nutritiva. • Programas para la salud escolar • Programas de becas ilimitados hasta alcanzar una carrera universitaria. • Docentes con formación al mas alto nivel y que no solo se dediquen a recitar los textos. • Incentivos de becas, seguridad social y capacitación permanente para los docentes. • Educación de calidad para la vida centrada en conocimientos, habilidades y valores. • Sistema de evaluación permanente y rendición de cuentas,
Alimentación	<p>En la mancomunidad no se cuenta con:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Plan de seguridad alimentaria. • Proyecto de educación para la alimentación de calidad. • Proyecto de producción y distribución de alimentos de calidad. <p>Solo escuchamos hablar de estos proyectos a los funcionarios del gobierno.</p>
Vivienda	<p>La mancomunidad no cuenta con:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Proyectos de construcción y reparación de viviendas. • Proyectos de construcción y mejoramiento de servicios básicos: agua, luz, los existentes son de poca calidad y muy deficitarios en su sostenibilidad. • Proyectos de urbanización en la mancomunidad.

Es evidente que donde existen altos índices de pobreza las inequidades sociales son algunas de las causas que las origina. Algunos estudios del PNUD, sistematizados en el INDH (2011) señalan que las inequidades en Honduras son productos de carencias y falencias en el acceso a la cobertura, a la calidad y eficiencia del todo el sistema social proveedor de servicios.

Haciendo una comparación con la mancomunidad estudiada y el contexto nacional y latinoamericano el problema de inequidades sociales es similar cambia la magnitud, pero no la profundidad del fenómeno, ni sus causas que son sociales construidas como consecuencias de los sistemas de Estados y modelos socioeconómicos implementos con la participación de algunos actores y la exclusión histórica de muchos. Ejemplo son muchos los estudios que ubican a Latinoamérica como un continente excluyente en comparación a otros países del mundo, estos estudios también afirman que la región centroamericana es la región mas desigual, e inequitativa de Latinoamérica, y de centro américa y el caribe, Honduras sobresale con altos índices de desigualdad e inequidades sociales, económicas y espaciales.

En salud en MAMSURPAZ encontramos que las inequidades pasan porque el sistema instalado y en desarrollo el cual no tiene la capacidad de garantizar ni la salud preventiva, ni curativa, ya que su sistema presenta falencias como falta de talento humano especializado, infraestructura y equipo adecuado, falta de medicamentos de calidad y apropiados según incidencias de enfermedad, promoción de la salud, esto genera inequidades entre la población de la mancomunidad, algunos tiene recursos para pagar un sistema de salud privado, pero la mayoría no tiene la posibilidad. En consecuencia un Estado legitimo que piensa en el desarrollo de su población como el principal elemento de su existencia, tiene el deber de cumplir con esta función fundamental.

Las inequidades Educativas en MAMSURPAZ pasan por las falencias que presenta el sistema educativo escolarizado que se manifiesta con las mismas características de otros municipios rurales como ser: La falta de infraestructura didácticamente acondicionadas para los aprendizajes, carencia de bibliotecas actualizadas, faltan Laboratorios de informática y otros necesarios según la curricula, la falta de espacios y equipo para el juego, el deporte, el arte la cultura, falta de incentivos para todos(as), programas de nutrición y salud para los

alumnos, falta de docente con formación de calidad con conocimiento de didácticas de la ciencia que enseña actualizado en sus saberes, falta de incentivo al docente rural, falta de procesos de evaluación y capacitación continua, falta de integración de la familia a los procesos de aprendizajes.

De no resolver estas variables los egresados tienen inequidad educativa en relación a los que con posibilidad económica de sus padres estudiaron en centros educativos donde la variables señaladas ya no son el problema, los estudios realizados por la UNAH a partir de la aplicación de la prueba de actitud académica PAA reflejan la relación de inequidad educativa de los que estudian en la Escuela A, y los que estudian en la Escuela D especialmente en las áreas de lengua y matemáticas. Otra de las variables a tomar en cuenta y que tienen incidencia en la inequidad es que el niño(a), Joven tiene que decidir entre estudiar, trabajar, o ayudar a sus padres, terminando desestando de la escuela para ayudar en la solución de problemas de la socio economía familiar.

En relación a la alimentación es evidente que existen grandes inequidades en la Mancomunidad, entre los que tienen la posibilidad de nutrirse y los que solo pueden alimentarse con lo que tengan y cuando tenga acceso, no cabe duda que las personas que se nutren tienen mayores posibilidades de tener mayor bienestar en salud y tener un promedio de vida adecuado, la inequidad en alimentación se manifiesta en las enfermedades de tipo alimenticio que padece la población como producto de carencias alimenticias especialmente en niños y ancianos, por lo que es urgente un programa de seguridad alimentaria y educación para la alimentación, acompañada a los incentivos de producción de alimentos.

En relación a Vivienda las inequidades son evidentes entre los que tienen un ingreso ya sea por trabajo propio, empleo, o por remesas que reciben de sus familiares y los que no tienen ningún tipo de ingreso económico, este sector de la población no solo tiene el problema de no tener su vivienda segura en cuanto a infraestructura, también le falta su menaje básico y además sus servicios básicos, como agua, electricidad y alcantarillado que permitan cierto bienestar.

Matriz analítica No. III-9
Inequidades económicas

Inequidades	Manifestaciones de inequidades económicas según actores Locales
Trabajo	En la mancomunidad no contamos con: <ul style="list-style-type: none"> • Programas de empleo, autoempleo. • Programas de acceso a créditos para todos. • Programa de empleo para profesionales con residencias en los municipios. • Programas cooperativos de beneficio comunal. • Incentivos para microempresas o personas emprendedoras.
Distribución de ingresos e impuestos	En la mancomunidad no contamos con: <ul style="list-style-type: none"> • Sistema de distribución equitativa de los recursos provenientes del Estado. • Sistema de inversión en proyectos sociales prioritarios. • Sistema de presupuesto participativo y catastro que garantice que paguen los que tienen que pagar y en los aranceles establecidos. • Sistema que obligué al Estado a darnos lo que nos corresponde.

Las inequidades económicas son similares a las que presentan el Estado hondureño, en algunos estudios realizados por la CEPAL evidencian que las inequidades socioeconómicas en Honduras han aumentado en la década de 2001 al 2011. El ejemplo más evidente es en relación a los ingresos, mientras que el primer decil de ingreso (los más pobres) perciben el 0.7% del ingreso nacional, el decimo decil (de las personas con mayores ingresos) perciben el 40.6% del ingreso nacional. Es decir que el 10% más rico de la población tiene un nivel de ingreso similar al que percibe el 80% de la población de menor ingreso.

Estos escenarios son similares a los que suceden en la mancomunidad, incluso se reduce los porcentajes de la población más rica que obtiene más ingreso y se ensancha la comparación en relación a los más pobres, en la mancomunidad estudiada son al menos dos familias en cada municipio que tienen la mayor concentración de riqueza, generalmente heredada y reproducida a la máxima concentración de capital. Otro de los elementos importantes que contribuyen en las inequidades es el acceso al Trabajo en MAMSURPAZ, un primer elemento es que las fuentes de trabajo son mínimas y en un alto porcentaje de los empleos de gobierno no se valora el talento humano local si no que se trae de las ciudades próximas,

al respecto los jóvenes profesionales de MAMSURPAZ manifiestan que para que lo contraten necesitan: Ser afín al partido gobernante, Tener amistades en el partido de gobierno, haber trabajado en la campaña y estar recomendó por el caudillo político departamental y municipal y en algunos casos tener buena apariencia física. En esencia el origen de esta inequidad es el sistema “clientelístico” consolidado en el país y ejecutado desde los que controlan el poder del Estado, como una forma de ganar adeptos al partido gobernante y de pagar favores.

Otras evidencias de inequidades las encontramos en relación a la distribución de los ingresos, si en la aldea gana el partido del alcalde así se le apoya en proyectos aunque no sean prioridad y esta misma lógica impera desde el Estado para los municipios. También se observa que algunos pagan impuestos otros son exonerados, algunos pagan servicios básicos otros se les son condonadas sus deudas y así se va reproduciendo toda esta estructura de inequidades socioeconómicas. Si planteamos que las inequidades tienen su origen social y no natural como piensan algunos podemos observar que el Estado promueve esas inequidades las cuales se manifiestan a partir del análisis a la tabla siguiente acerca de los municipios de Honduras.

Matriz No.III.10
Clasificación de los Municipios en Honduras
Por tipo de Administración SEIP 2007

Categoría	Número de Municipios	%
A	24	8.1
B	30	10.1
C	112	37.6
D	132	44.2
TOTAL	298	100.0

Fuente: Datos SEIP.2007.

Mediante la matriz anterior podemos evidenciar que solo 24(8.1%) municipios de 298 municipios que tiene Honduras han alcanzado el nivel óptimo que es A acorde a la clasificación de la Secretaría del Interior y Población (SEIP), mientras 274(91.9%) municipios no han alcanzado ese nivel óptimo y se diluyen entre las categorías B-C-D en los que los municipios categorizados en los niveles C-D son la mayoría y tiene las mismas

condiciones. La interrogante que nos plantearíamos es ¿porque estos 24 municipios han alcanzado nivel óptimo y porque los otros 274 no?

Las respuestas las encontraríamos al analizar causas históricas, es decir que históricamente se ha venido tejiendo un sistemas de inequidades socioeconómicas, políticas y espaciales, desde la génesis fundacional de los municipios es decir beneficiando a unos y excluyendo a otros, si nos detenemos en analizar las características de estos 24 municipios mas “desarrollados” o en crecimiento en comparación a los otros, observamos que son urbanos, que tienen grandes extensiones territoriales, que tienen número de pobladores considerable, que son ricos en recursos naturales, que representan caudal político considerable, es la residencia o lugar de origen de los caudillos o de sus familiares de los partidos tradicionales, lugar donde tienen las haciendas, empresas de los caudillos o funcionarios o empresarios influyentes entre otras.

Matriz analítica No.III-11 Inequidades políticas

Inequidades	Manifestaciones de inequidades políticas según los actores Locales
Participación y acceso al poder	Solo participan los que: <ul style="list-style-type: none"> • Por lo general son del sexo masculino • Tienen recursos financieros • Tienen contactos políticos, financieros y buenas amistades • Tienen nivel educativo en algún caso secundaria, • Son populares en el municipio tienen algún medio de comunicación • Son dirigentes de organizaciones • Son de familias tradicionales política y religiosamente • Ya han Estado en el poder

Las inequidades políticas se manifiestan en la disparidad en relación a la participación en las organizaciones y acceso al poder, en Mamsurpaz tiene la percepción que se accede al poder en la medida que cumple con las características siguientes:

- a) Del sexo masculino
- b) Posee recursos financieros
- c) Tiene contactos políticos, económicos y buenas amistades
- d) Es popular en el municipio anda de feria en feria
- e) pertenece a una familia tradicional política y religiosamente
- f) ya estuvo ligado al poder o tiene la venia del diputado, gobernador, alcalde o presidente.

Con lo anterior se evidencia que existe toda una estructura de inequidad social e histórica para participar y para acceder al poder.

Matriz analítica No.III-12
Inequidades espaciales (territoriales)

Inequidades	Manifestaciones inequidades espaciales según actores Locales
Distribución de la tierra	<p>La tierra esta concentrada en grandes proporciones en:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Dos familias tradicionales de cada municipio, • El hijo mayor de un terrateniente que dejo herencia. • Pequeños propietarios que cultivas granos para la subsistencias. • Los grandes propietarios son del sexo masculino. <p>• Los municipios en su creación histórica fue en base al criterio del caudillo del pueblo que ya poseían alguna hacienda con las mejores tierras.</p>

Las inequidades espaciales se refieren a que en la génesis fundacional de los municipios la definición de los territorios no siguieron un modelo de desarrollo de país si no que en la mayoría de los casos respondió a los intereses particulares de los caudillos, terratenientes, hacendados, mineros ligados al poder político del Estado, en esta lógica funcional también se encuentran las causas de las inequidades actuales, los latifundios como una forma de concentración de riqueza promovido desde el Estado llevo a que en la zona rural, los pobladores dedicados a la agricultura no tuviera espacio para producir, y que los municipios no tengan tierras ejidales para explotar sus recursos y que sus ganancias sean en beneficio del desarrollo sostenible de su población. Esta es la situación de MAMSURPAZ.

Desde la perspectiva de los actores sociales de MAMSURPAZ manifiestan que las mayores inequidades que sufren los pobladores de la mancomunidad se concentran en:

- a) Distribución de la Tierra
- b) Acceso a un empleo digno
- c) Acceso a un sistema de salud de calidad
- d) Acceso a un sistema de educación de calidad en todos los niveles.
- e) Acceso a préstamos para la producción.
- f) Acceso a cargos de elección popular

- g) Acceso a una justicia transparente.
- h) Acceso a tecnología para la producción
- i) Acceso a préstamo para vivienda
- j) Acceso a agua, electricidad, alcantarillado de calidad y eficientes.

Las inequidades sociales, económicas, políticas y espaciales podemos decir que tienen tres orígenes fundamentales: Un primer origen se encuentra en la génesis de distribución y apropiación de los bienes el otro origen en el sistema económico y modelo de desarrollo y un último origen es como el Estado se posiciona como garante de los servicios sociales económicos, políticos y espaciales con equidad para toda su población.

3.1.18 Los distractores en el proceso de descentralización obstáculo para lograr el desarrollo humano sostenible con participación.

Los distractores los conceptualizamos como todas las formas instrumentales utilizadas por los actores centrales y locales que dirigen el Estado para no resolver definitivamente la esencia de los problemas tales como: campañas, leyes, proyectos y mecanismos paliativos emprendidas desde el nivel central y local del gobierno que en esencia buscan maquillar o evadir las soluciones reales de los problemas, dado que su interés no es solucionarlos si no politizarlos de tal manera que se forme en el imaginario social de la gente la percepción que se está solucionando el problema pero lo que se busca de manera subliminal es ganar votos para el partido y ganar las elecciones para seguir en el poder.

Matriz analítica No.III-14 Distractores en el proceso de descentralización

Inequidades	Manifestaciones de los actores Locales
Subsidios	Es un distractor que beneficia a unos pocos y excluye a la mayoría, generalmente orientados a resolver problemas infraestructurales, emergente, en la mayoría de los casos sale beneficiario el intermediario que generalmente es un diputado, alcalde, ministro.
Bonos	Focalizados o no, por medios no disminuimos la pobreza, existen desde los ochenta y no ha disminuido los índice de pobreza, es una forma de crear dependencia y paternalismo y usados políticamente por el partido gobernante, y por los candidatos a diputados y alcaldes.
Proyectos imaginarios sin	Una forma enajenada de nuestros gobernantes para manejar ideológica a sectores de la población y no reclame sus derechos y se olvide de la profunda crisis económica, social y política.

Inequidades	Manifestaciones de los actores Locales
viabilidad ni factibilidad	
Campañas políticas	Un mecanismo que los últimos años es utilizado como una forma de generar falsa esperanza al pueblo de que todos sus problemas serán resueltos en el próximo gobierno, pero si ellos ganan las elecciones, música, carabanas, piñatas, desfiles una forma ideológica de dominación y enajenación.
Asambleas ciudadanas organizadas desde el gobierno central	En los últimos tiempos una forma cínica de mentirle al pueblo y no resolver ni atacar la génesis de los problemas más crítico de la población, una forma de preservar imagen, y mantener liderazgo a través del discurso vacío.
Campañas de promoción de la selección	El aspecto débil de la hondureñidad pero una forma ideológica de dominación de olvidar la crisis, generar esperanza de ir al mundial y una forma subliminal de inducir al consumo de alcohol y drogas, asociar la vida a un carnaval, ganamos en fútbol resolvemos la pobreza.
Proyectos de ley tendenciosos	Un mecanismo distractor mantener ocupado la opinión pública, creando la idea que resolverá todos los problemas, una forma de hacer millonarios a unos pocos.
Proyectos paliativos en educación, salud, vivienda, reforma agraria, migrantes, empleo	Distractores para resolver realmente los problemas atacando en su génesis, solo son medidas paliativas que al final generan más inequidad y exclusión dado que varios de estos proyectos no responden a estudios de base ni a las concertaciones y pactos que hay que realizar con los diferentes actores sociales.

Matriz Analítica No.14

Desafíos y Posibles alternativas de solución a los problemas señalados por los actores locales de MAMSURPAZ

POSIBLES ALTERNATIVAS DE SOLUCIÓN EN EDUCACIÓN	POSIBLES ALTERNATIVAS DE SOLUCIÓN EN SALUD
1.- Convertir escuelas unidocentes en bidocentes 2.- Gestionar desde el nivel local plazas para docentes e involucrarnos en la problemática educativa. 3.- Participar como actores locales en la solución a los problemas de infraestructura y equipo necesarios en los centros educativos. 4.- Concertación en torno al tema educativo entre los municipios y el Estado	1.- Gestionar desde los actores locales medicina y material quirúrgico, equipo. 2.- Gestionar la designación de Plazas medicas de especialistas y medicamentos a tiempo 3.- Involucrar a la comunidad y a las diferentes instituciones para la recaudación de fondos y autogestión apoyo a las instituciones de salud 4.- Otorgar mayor presupuesto a las instituciones de salud de la zona.

5.- Exigencia de apoyo de las autoridades educativas para lograr una mejor calidad educativa y participación del gobierno local y rendición de cuentas.	5.- Elaborar plan de gestión de la salud a nivel de MAMSURPAZ articulados al MGDMP.
POSIBLES ALTERNATIVAS DE SOLUCIÓN EN ECONOMIA	POSIBLES ALTERNATIVAS DE SOLUCIÓN EN POLITICA
<p>1.- El Estado y gobierno local debe estar al día con desembolsos y transferencias para todas las instituciones estatales de la Mancomunidad.</p> <p>2.- Implementar microempresas en municipios haciendo la mancomunidad atrayente a través de turismo y seguridad ciudadana.</p> <p>3.- Involucrar a la comunidad y a las diferentes instituciones gubernamentales y no gubernamentales para la instalación de fuentes de energía renovables</p> <p>4.- General empleo artesanal con el apoyo estatal y de las organizaciones, hacer conciencia de la inversión de remesas en el municipio.</p> <p>5.- Abrir fuentes de trabajo, creación de micro y medianas empresas como política del gobierno local generando incentivos para tal fin.</p> <p>6.- Generar proyectos para la producción y comercialización de los bienes producidos.</p>	<p>1.- Organizar todos los municipios de la mancomunidad y establecer redes organizativas</p> <p>2.- Capacitar para ir generando cultura de la organización y participación en el desarrollo.</p> <p>3.- Implementar proyectos de inclusión total para todos sin discriminación de raza, sexo, política, religión etc.</p> <p>4.- Crear perfiles de liderazgo y fortalecer los liderazgos democráticos.</p> <p>5.- Hacer conciencia con los diputados para que se interesen a gestionar recursos de los municipio para lograr desarrollo humano.</p> <p>6.- Despolitizar la asignación y la ejecución de obras y ayudas económicas de la Mancomunidad.</p> <p>7.- Buscar unificación de la población sin exclusión política, religiosa, raza o sexo.</p> <p>8.- Charlas de orientación y capacitación social, equidad de genero y partidismo.</p> <p>9.- Crear plan de cultura política y participación en la mancomunidad.</p>
Desafíos y Alternativas de solución a los problemas Ambientales	Desafíos y Alternativas de solución a los problemas Agrarios
<p>1.- Capacitación para generar cultura de conservación ambiental</p> <p>2.- Valorar las riquezas y patrimonio del municipio.</p> <p>3.- Concientización a la población para protección del ambiente</p> <p>4.- Concientizar con charlas a la población sobre el manejo y protección de los recursos naturales y ambientales.</p>	<p>1.- Generar un nuevo contrato histórico entre los actores dedicados a la explotación de la tierra desde una perspectiva cooperativista.</p> <p>2.-Organización de microempresas agrarias y potenciarlas desde el Estado y el municipio en lo económico y educativo.</p> <p>3.- Elaborar plan de gestión del agro en MAMSURPAZ. articulado al MGDMP.</p>

5.- Crear organización y plan de gestión ambientales para la mancomunidad.	
--	--

Observamos en las matrices anteriores que las posibles alternativas que plantean los actores locales en las diferentes dimensiones están asociadas a los elementos de organización, planificación, capacitación, dotación de recursos, motivación para la participación, democratización y la implementación de un modelo de gestión del desarrollo municipal con enfoque de desarrollo humano.

3.1.19 Desafíos y Alternativas para lograr la Participación en MAMSURPAZ desde los actores mismos.

- 1.- Realización de Campañas de educación, escuelas de formación para liderar equitativamente, y gestores del desarrollo.
- 2.- Lograr participación, socialización del proceso y despolitización del mismo.
- 3.- Lograr motivación, incentivación, por medio de los cabildos abiertos, charlas seminarios sectoriales.
- 4.- Lograr motivación e involucramiento con nuevas normativas de participación, capacitación para lograr la asistencia en reuniones de beneficio para las comunidades para el fin que sean convocados.
- 5.- La organización de base de todos los municipios y realizar encuentros involucrado diferentes organizaciones.
- 6.- Diseñar un plan de desarrollo de los municipios

Los actores sociales de MAMSURPAZ manifiestan la necesidad de diseñar e implementar un modelo de Gestión del Desarrollo municipal Participativo basado en los ejes siguientes:

Infraestructura, b) Salud y Educación, c) Socio-Económico, d) Política, y cultura, e) ambiente-turismo, f) Agrario, g) organización y participación h) seguridad ciudadana.

Retomando la perspectiva de los diferentes actores de MAMSURPAZ, la idea que se gesta desde su perspectiva es que la mancomunidad como organización se convierta

análogicamente a una célula humana a la que se denominará como célula del desarrollo en las dimensiones identificadas por los actores participantes en esta investigación.

3.2 Síntesis de la descodificación del problema

El problema lo analizamos desde una perspectiva sistémica, dada la complejidad del problema planteado con la participación de los actores locales se logró la descodificación del problema analizando cada elemento que lo conforma de la manera siguiente:

1.- La descentralización *distractor de energías y potencialidades locales.*

En esta perspectiva el 100% de los actores claves consultados al respecto manifiestan que el proceso de descentralización dirigido por actores del nivel central y con el apoyo en algunos casos de los alcaldes municipales y regidores normalmente vinculados y a fin al partido de gobierno, enmascaran la verdadera realidad socioeconómica, cultural y política que viven los habitantes de los municipios y en este caso de la mancomunidad de municipios del sur de la paz(MAMSURPAZ), parte de esa distracción la realizan mediante la dotación de limitados subsidios a los municipios, bonos a ciertas personas afines al partido gobernante o al alcalde, capacitaciones a ciertos grupos, dotación de algunos insumos a ciertas personas, leyes, proyectos, campañas tendenciosas hasta el extremo de utilizar el Fútbol y la religión, sin un proyecto claro sostenible y sustentable que articule las potencialidades de los actores locales, articulado a plan de desarrollo municipal, y de País que tenga impacto a mediano y largo plazo en el desarrollo humano.

Es evidente que las distracciones señaladas y realizadas por actores centrales y locales desde el Estado, lo que buscan en esencia es comprar cierto grado de conciencia de los ciudadanos para convencerlos que voten por los candidatos oficialistas en las siguientes elecciones y de esa manera perpetuarse en el poder tal como lo demuestran ciertos funcionarios, diputados, alcaldes y familias que ostentan poder político sobre la nación, desde hace doce hasta cuarenta años y no han mostrado ni el mínimo interés en el desarrollo humano de la población ubicada en el sector rural de Honduras si, no más bien el interés particular.

En esencia podemos afirmar que las distracciones que se realizan a través de algunas regalías en el marco del proceso de descentralización municipal dirigido desde instituciones centrales del Estado (central y municipal) tiene un objetivo estrictamente electorero y de interés particular.

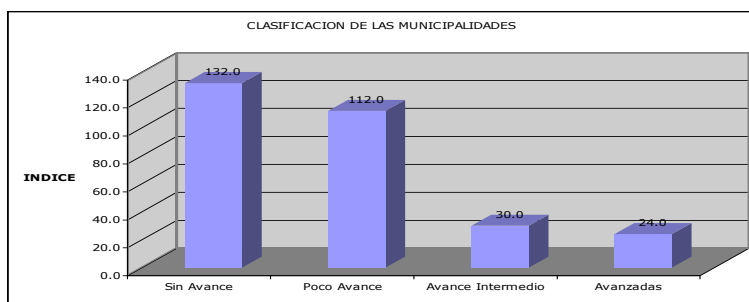
Es importante señalar que incluso el aumento en el otorgamiento de transferencias a los municipios por parte del Estado se ha venido dando en dos sentidos uno con fines electoreros y el otro como un amortiguador en la gobernabilidad del Estado, hecho que se manifestó con mayor claridad en la crisis política del 2009, en donde se dieron reuniones entre actores políticos del gobierno central del Estado y actores del gobierno municipal en donde la promesa de aumento porcentual a las transferencias de los municipios en los años subsiguientes, fue el distractor para que los municipios no participaran activamente en la condena al acto social, en el que algunos funcionarios del poder ejecutivo, legislativo y judicial fueron actores directos en la profundización de la crisis social, política y económica.

2.- La descentralización diligente redistribuidor de inequidades socio-económicas, políticas y espaciales.

La forma como se distribuye el presupuesto entre los municipios ha tenido como elemento principal el número de habitantes por una parte esto se refiere actualmente al 9%(2012) del presupuesto general del Estado que es ley. Sin embargo las otras ayudas desde el Estado están condicionadas a las afiliaciones políticas del alcalde municipal, la influencia del caudillo político con los ministros o diputados, los votos que obtuvo el partido de gobierno en la aldea, barrio o caserío, la potencialidad que representa electoralmente el municipio, la ubicación espacial del municipio su riqueza natural, si esta urbanizado, si allí tienen propiedades algún político influyente, si allí viven las familias con mayores recursos para apoyar las campañas, todo esto realizado en el marco de la descentralización del Estado se convierten elementos importantes en la generación de inequidades socioeconómicas, políticas y espaciales en los municipios. Esta inequidades se manifiesta a nivel de los 298 municipios de los cuales 25 manifiestan crecimiento y cierto grado de desarrollo en

comparación al 75% de los municipios, mas sin embargo, falta centrar el desarrollo municipal en el desarrollo multidimensional del ser humano.

Grafico No.III.12. Comparación de Avance en crecimiento de los municipios



Hondureños

El grafico anterior nos evidencia que 244 municipios de Honduras se encuentran en una clasificación entre sin avance y poco avance en cuanto a crecimiento y desarrollo, 30 municipio con avance promedio y 23 municipios avanzados entre estos municipios avanzados están las categorizadas como ciudades en donde se concentra el mayor número de personas, por lo que los políticos y actores centrales del gobierno invierten y realizan acciones a favor de estas municipalidades por las cuota política que representan al momento de las elecciones y de esta manera dejan al margen a otros municipios excluyéndolos históricamente del desarrollo y promoviendo la desigualdades y inequidades.

Las inequidades son sociales, económicas, políticas y espaciales que se evidencias en la desigualdad de acceso a educación de calidad, salud de calidad, trabajo digno, acceso a la tierra, a préstamos, a servicios básicos, a vivienda digna y alimentación nutritiva.

3.- La descentralización proceso no centrande en lo humano como elemento fundamental del desarrollo si no más bien en el desarrollo de infraestructura.

A partir de las manifestaciones del 100% de los actores locales y las visitas de campo y análisis de documentos, cifras, se comprobó que en el marco del proceso de descentralización el elemento que mas ha sobresalido en los últimos 20 años, es la ejecución de proyectos de infraestructura básica, destinada a la construcción y reparación de aulas escolares, proyectos de agua, caminos, parques, centros comunales, esta “lógica de inversión infraestructural” han sido implementadas tanto por las instituciones del gobierno

central, como el gobierno municipal, incluso los fondos provenientes de la cooperación internacional de la ERP se han destinado precisamente a fortalecer la infraestructura.

*En consecuencia se puede observar y evaluar que el crecimiento municipal y de la mancomunidad estudiada en el marco de la descentralización no se ha centrado a potenciar y ubicar en el centro del desarrollo al ser humano, a través de procesos de creación y recreación de lo educativo, salud, cultura, política, ética y economía que le garanticen ciertos estados de bienestar a la población sin distinciones de raza, credo, género, afiliación, si no más bien a la **construcción infraestructural** el cual en el imaginario de los actores sociales locales cumple dos funciones: Una es que las obras físicas se ven incluso a lo lejos y en la mayoría de los casos perduran en el tiempo, esto ejerce un efecto subliminal en la gente, para pensar que el “alcalde esta haciendo obras” esta modernizando, desarrollando el municipio” y en la mente del caudillo esto se traduce en votos para seguir usurpando el poder que el pueblo le da.*

La segunda función de la construcción física en el imaginario de los actores locales mas brillantes mentalmente es que las “Construcciones Físicas” se han convertido en una forma de enmascarar la corrupción en malversación de recursos financieros de los municipios a través de contratos amañados y facturas fraudulentas que se hacen entre contratante y contratado. En consecuencia la corrupción se convierte en obstáculo profundo para invertir en el desarrollo de la gente.

4.- La descentralización que no reconoce la participación de los actores locales como el nervio y la razón de ser del desarrollo municipal con capacidad para transformar las bases sociales, económicas, políticas y ambientales esenciales en los procesos de generación, apropiación y utilización de los excedentes económicos y sociales en beneficio de los pobladores de los municipios.

Se comprobó que históricamente a existido una organización de base a nivel municipal y son precisamente los patronatos comunales, estos de alguna manera perdieron el rumbo respecto a su papel protagónico en el desarrollo de sus pueblos, actualmente algunos de estos patronatos están politizados, o simplemente han desaparecido, la evidencia mas clara

de potenciación de organizaciones locales se manifestó en el año 1998, con la organización de los cabildos abiertos gestados desde el órgano central del Estado a través del Fondo de Inversión Social municipal(FHIS), fue una experiencia efímera.

Podemos hablar que en la actualidad sigue con cierta actividad en Mamsurpaz las juntas de agua pero no existe mas allá un proyecto desde el Estado mismo conducente a la organización y potenciación de las organizaciones a nivel comunitario e incorporarlas como un actor fundamental para ir construyendo el desarrollo humano en toda su plenitud y que puedan usufructuar colectivamente los excedentes económicos, sociales y culturales que generen beneficios a las actuales generaciones y las futuras tal como fue la herencia, cultural educativa, ambiental, social y económica que nos dejaron nuestros antepasados. Los partidos políticos a través de los caudillos siguen controlando las organizaciones de base de los municipios, situación que ha hecho perder las lógicas históricas fundacionales de las organizaciones locales.

5.- La descentralización proceso que fortalece los caudillismos y cacicazgos en el ámbito municipal mediante las viejas prácticas de otorgamiento de subsidios y nombramiento del líder local desde el ámbito central del Estado o de los comités centrales de los partidos tradicionales.

Se identificó claramente en los municipios que conforman MAMSURPAZ, que los actores que determinan algunos procesos en esta mancomunidad son precisamente los caudillos, que históricamente han decidido los procesos en los municipios, y que esta herencia se va transmitiendo de generación en generación de padres caudillos a sus hijos que reproducen viejas practicas autoritarias, esta cultura incluso llega hasta influenciar en el comportamiento individual de las personas de las comunidades y municipios, estos caudillismo son potenciados a la máxima expresión desde actores centrales del Estado.

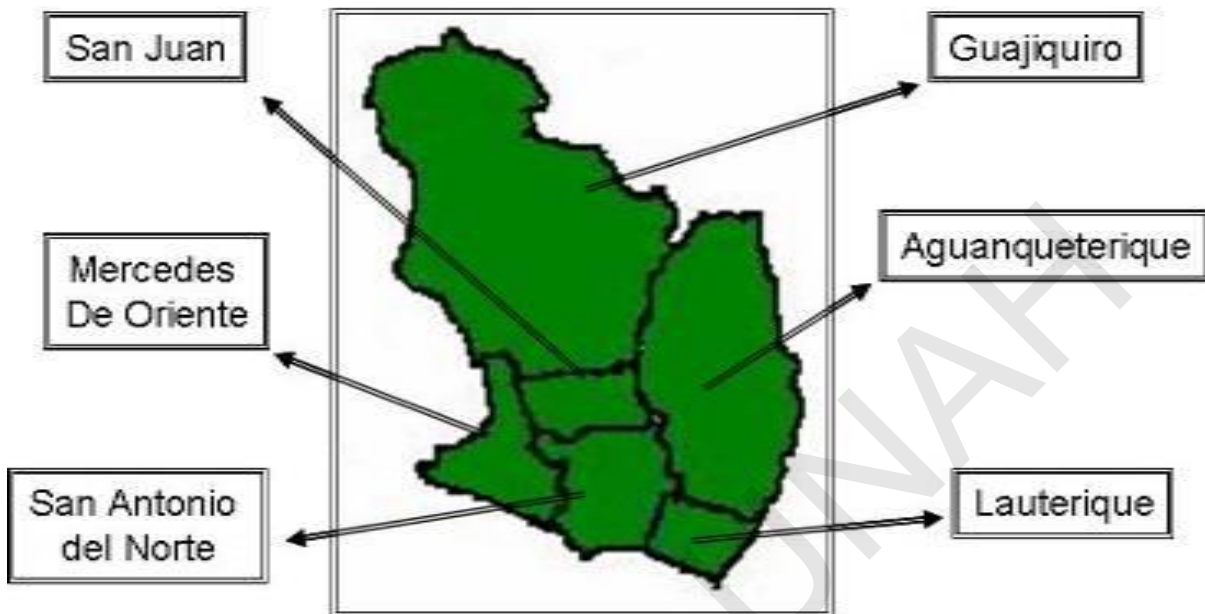
Históricamente los actores centrales del Estado han utilizado la institución municipal a través de su estructura caciquil, caudillista como un instrumento para imponer su modelo de centralización del poder como para desarticular cualquier oposición de los actores locales. El desmantelamiento de esta estructura caudillista de la administración local es uno de los

elementos cruciales en el proceso de descentralización y sirve para comprender las relaciones entre el territorio y el poder. Y aunque algunos actores centrales intentan dar una mayor autonomía a los municipios, utilizarán a la administración local para reafirmar sus criterios centralista y bipartidista de poder que impera procede en esencia de la estructura histórica caciquil y caudillista de la administración local, que de un libre juego democrático y participativo.

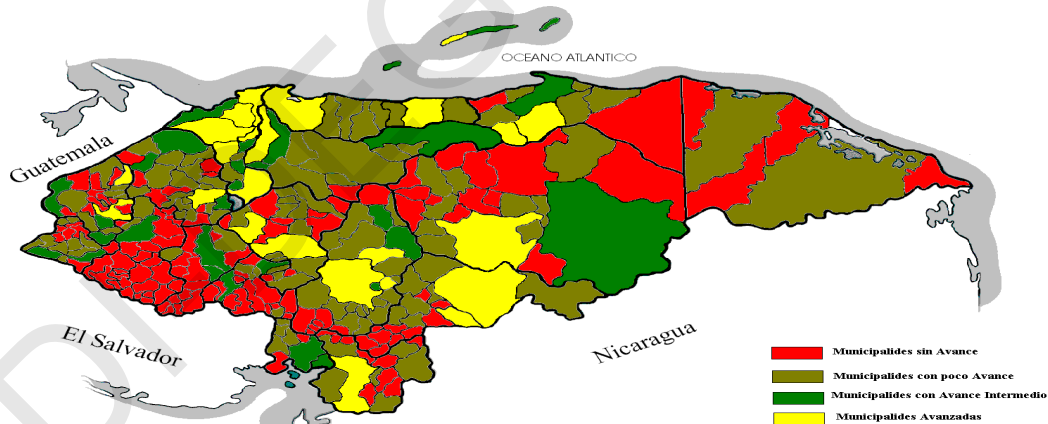
La única forma de desestabilizar esta estructura caudillista, es mediante la generación de nuevas formas de organización local, formación de nuevos actores del desarrollo con liderazgos democrático y proactivos, esto puede realizarse creando escuelas de formación de liderazgos y una política estatal organizativa centrada en el desarrollo humano con participación de todos los actores sociales en el ámbito local. En este proceso de descentralización municipal el rasgo político más sobresaliente es la falta de representatividad política, pues el sistema centralista y bipartidista de poder que impera procede en esencia de la estructura histórica caciquil y caudillista de la administración local, que de un libre juego democrático y participativo.

**CAPITULO IV.
HACIA UN MODELO DE
DESCENTRALIZACIÓN PARA LA
GESTION DEL DESARROLLO
MUNICIPAL PARTICIPATIVO.**

Municipios que conforman la MAMSURPAZ



Situación de Desarrollo de los municipios de Honduras



Fuente: SEIP.2007

INTRODUCCIÓN

Lo más que puede esperar el ciudadano es ser “representado”, ahora bien, la única cosa que puede ser representada y delegada es el interés o el bienestar de los constituyentes, pero no sus acciones y opiniones. Por ello, el gobierno representativo sigue siendo democrático porque sus objetivos principales son el bienestar popular y la felicidad privada; pero se convierte en oligárquico si la felicidad y la libertad pública se convierte de nuevo en el privilegio de unos pocos. Hannah Arendt.

La participación ciudadana ha recuperado, hoy en día, espacios que han trascendido las fronteras nacionales de cualquier país. En el marco de la situación actual que atraviesa Honduras, los municipios no escapan de esta realidad, lo cual genera una mayor actividad en los espacios de participación de los actores sociales.

La mancomunidad de municipios del sur del departamento de la Paz (MAMSURPAZ) es una instancia organizativa intermunicipal para la gestión del desarrollo, esta surge en el marco de la política de descentralización del Estado hondureño y en la lógica de autonomía municipal, esta mancomunidad integra los municipios de (San Juan, San Antonio del Norte, Mercedes de Oriente, Guajiquire, Aguanqueterique y Lauterique), sus instrumentos de planificación en esencia están limitados a planes anuales, incluyendo de manera insipiente la consulta de algunos actores de las comunidades cercanos a los alcaldes, pero luego esas consultas son obviadas en el proceso decisorio de las acciones contempladas en el plan operativo anual (POA) o en los Planes de desarrollo municipal.

En la perspectiva anterior, se plantea la escasa participación ciudadana en la definición de prioridades de inversión social del plan operativo, plan-presupuesto anual de la Mancomunidad. En este escenario planteamos un cambio factible a partir de la implementación de un modelo de gestión del desarrollo municipal participativo (PGDMP) como propuesta de actores locales que han sido partícipes de esta investigación.

Esta propuesta factible y viable propone el diseño de un plan de desarrollo que involucre la participación y organización ciudadana que oriente en el corto y mediano plazo algunos resultados viables de ser alcanzados por los ciudadanos en general y otros actores claves de la Mancomunidad en el marco de la descentralización del Estado. Este modelo de gestión del

desarrollo municipal que proponemos tiene como ejes estratégicos de intervención: La educación con calidad, equidad y cultura, Mancomunidad saludable, Desarrollo social-Económico, Mancomunidad moderna, Cultura de paz, derecho y seguridad ciudadana, Ciudadanía y democracia participativa y desarrollo ambiental sostenible. Estos ejes se plantean desde la perspectiva de las ciencias sociales y el paradigma del desarrollo humano sostenible y recoge el interés de líderes sociales de la mancomunidad.

El modelo de gestión del desarrollo municipal participativo que proponemos está enmarcado también en las bases legales del ordenamiento jurídico nacional establecido en la Constitución de Honduras, ley de municipalidades, y ley de administración pública, así como las percepciones de diferentes actores locales como un elemento que necesariamente requiere ser desarrollado en las instituciones estatales. En este sentido, el modelo planteado, incluye una transferencia del conocimiento en los actores locales, en especial en los líderes de MAMSURPAZ, con el objeto de estimular la participación ciudadana en las prioridades de inversión de los planes anuales de la Mancomunidad y, que de manera indirecta incida en las labores que desempeñan los funcionarios de las Alcaldías en materia de plan-presupuesto y participación ciudadana.

En este sentido, se aborda la situación planteada partiendo de un marco contextual, correspondiente al **Apartado I**, que presenta una breve descripción de las características geográficas, sociales y económicas de la Mancomunidad así como la visión y misión y objetivos para la mancomunidad.

El Apartado II, III por su parte, desarrolla el marco teórico que contiene los aspectos relevantes del enfoque de planificación (desarrollo sostenible, agenda 21 y desarrollo humano) así como las bases conceptuales y posiciones teóricas acerca de la misma y la definición asumida por el investigador respecto a la visión de desarrollo en el contexto del modelo de gestión planteado.

En el **Apartado IV** se plantea gráfica y descriptivamente el modelo de descentralización municipal participativo, así como la identificación de los actores participantes a través de un sub-modelo organizativo y los diferentes procesos para alcanzar la implementación del modelo.

En el **Apartado V** se plantea los ejes estratégicos para la implementación del modelo, el marco metodológico, se presenta la definición de un plan de participación y organización de

los actores, el proceso de trabajo, compuesto por fases, objetivos, productos y acciones para alcanzar la implementación del modelo de gestión del desarrollo con participación.

También se presentan las estrategias a seguir para lograr con éxito las fases propuestas. Se analizan las diferentes alternativas que intentan disminuir las consecuencias negativas de la escasa participación ciudadana en la definición de prioridades del proceso de descentralización municipal. Igualmente se presentan las situaciones factibles a ser mejoradas y se analizan bajo criterios de evaluación que perfilan la evaluación de pre factibilidad del modelo de intervención. Por último, se exponen las posibles fuentes de financiamiento para ser viable y factible el modelo de descentralización para la gestión del desarrollo municipal participativo.

4.1 CONTEXTUALIZACIÓN DE MAMSURPAZ



La Mancomunidad de Municipios del Sur del departamento de La Paz (MAMSURPAZ) fue creada el 2 de julio del 2002, con el apoyo de la EDR-Facilita/ PROSOC, y obtiene su personería jurídica el 31 de octubre mediante resolución No. 2998-2003 emitida por la secretaria de Gobernación y Justicia, la mancomunidad surge por el interés del Estado, de pobladores y alcaldes de la zona de trabajar mancomunados para impulsar el desarrollo de la región. Integrada por los municipio de Mercedes de Oriente, San Juan, Guajiquiro, San Antonio del Norte, Lauterique y Aguanqueterique. Pero también en el contexto de la descentralización del Estado hondureño.

4.1.1 Situación geográfica

La MAMSURPAZ se encuentra ubicada en el sur del departamento de La Paz, tiene los límites geográficos siguientes: Al Norte con el Departamento de Comayagua, al sur con el departamento de Valle y los municipios de la Unión de la República de El Salvador, al este con el Departamento de Francisco Morazán, al Oeste con el Municipio de Opatoro del Departamento de La Paz

En esta mancomunidad vive una población de 26,869(c.hogares) y una superficie total de 740,0 Km² distribuidos entre los municipios miembros según se detalla en el cuadro siguiente:

Cuadro. IV-1. Superficie de MAMSURPAZ

No.	MUNICIPIO	DEPARTAMENTO		AREA Km ²	%
			POBLACIÓN		
1	Guajiquiro	La Paz	12,690	350,0	47.29%
2	Aguanqueterique	La Paz	4,952	187,0	25.27%
3	San Juan	La Paz	2,283	50,0	6.75%
4	Mercedes De Oriente	La Paz	1,078	38,0	5.13%
5	San Antonio Del Norte	La Paz	2,997	78,0	10.54%
6	Lauterique	La Paz	2,869	37,0	5%
AREA TOTAL			26,869 (c,hog)	740,0	100%

Fuente. UTL.MAMSURPAZ

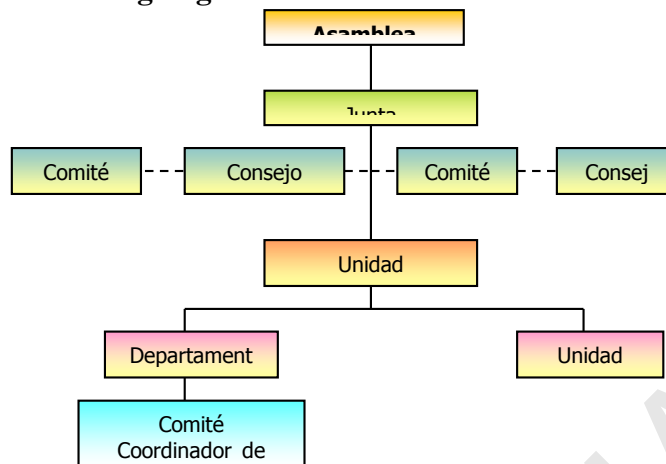
Como se observa en el cuadro anterior el más grande de los municipios en cuanto a superficie y población es Guajiquiro, lo demás municipios son pequeños en cuanto a los mismos elementos, en consecuencia se debe entender que la forma de lograr crecimiento y desarrollo es precisamente de manera mancomunada a través de procesos endógenos y exógenos en donde el eje transversal es la participación.

4.2 Organización de MAMSURPAZ

Actualmente la mancomunidad esta conformada por las corporaciones municipales de los seis municipios involucrados, teniendo cada una de ellas dos representantes ante la asamblea general, siendo estos el alcalde municipal mas un miembro de la corporación designado por esta para cumplir tales funciones.

La mancomunidad cuenta con varias comisiones de trabajo entre las que podemos mencionar al Comité de Transparencia, Comité de Emergencia, Consejo Ambiental Regional (CAR) y la Unidad Técnica Intermunicipal. Con la futura incorporación del Consejo Consultivo y una entidad para la administración del acueducto.

Organigrama de la Mancomunidad.



4.3 Visión, Misión y Objetivos de MAMSURPAZ

Los miembros de MAMSURPAZ han establecido la visión y misión siguiente:

a) Visión

Al 2015 somos una organización fundamentada en la búsqueda del desarrollo regional, basado en la participación, la equidad, la solidaridad, responsabilidad, honestidad y el trabajo, consideramos que el recurso humano es el elemento más importante para lograr el mejoramiento de las condiciones de vida de los pobladores de nuestra región. Nos proponemos estimular el crecimiento de las capacidades humanas en nuestros municipios, tanto a nivel técnico como intelectual. La búsqueda del desarrollo regional se hará desde la perspectiva de la sostenibilidad y transparencia estimulando el surgimiento y fortalecimiento de actitudes de propuesta y gestión a nivel nacional e internacional en el marco de la participación ciudadana.

b) Misión

Consolidar el funcionamiento de la mancomunidad mediante la planificación, ejecución y evaluación de acciones orientadas a mejorar las condiciones de vida de la población; con énfasis en los siguientes aspectos:

- La conservación y protección de los recursos naturales existentes en los municipios a través de los planes ambientales y la aplicación de la ley del ambiente.

- Estimular la producción agropecuaria en la región para resolver la problemática de inseguridad alimentaria, hasta llegar al procesamiento y comercialización de excedentes, generando ingresos en la población.
- Propiciar la participación ciudadana en la toma de decisiones para la ejecución de proyectos a realizar y otros aspectos relevantes haciendo uso de los mecanismos contemplados en la ley de municipalidades.
- Fortalecer el funcionamiento de las organizaciones locales, mediante capacitaciones, intercambios y apoyo en la formulación de proyectos de impacto regional.
- Gestionar y facilitar la coordinación interinstitucional con presencia en la región para la ejecución del Plan Estratégico y Plan Operativo Anual de la mancomunidad.
- Formulación, gestión, negociación, ejecución y agilización de proyectos de infraestructura física y social, producción, ambiente y desarrollo económico; que beneficie a los municipios de la mancomunidad.

c) Objetivo General

Mejorar las condiciones de vida de los habitantes de los municipios que conforman la Mancomunidad.

d) Objetivos Estratégicos

- Promover el desarrollo integral de los municipios que conforman la MAMSURPAZ.
- Gestionar la ejecución de proyectos de infraestructura física y social, medio ambiente, ganadería, agricultura, microempresa y otros a nivel regional.
- Optimizar el funcionamiento de los gobiernos municipales haciendo uso de los mecanismos de participación ciudadana y del marco jurídico contemplado en la ley de municipalidades y Constitución de la República.
- Fortalecer las capacidades técnicas y de gestión de la Unidad Técnica Intermunicipal con el propósito de brindar una mejor asistencia y acompañamiento a la junta directiva de la MAMSURPAZ.

4.4 Áreas de Intervención

- a) **Fortalecimiento de la Capacidad Local y Municipal:** Fortalecer las capacidades locales de las organizaciones existentes en los municipios que integran la MAMSURPAZ mediante la implementación de programas de capacitación con el apoyo de instituciones gubernamentales y no gubernamentales para el mejoramiento y desarrollo de los pobladores.
- b) **Desarrollo Económico Local:** Planificar y ejecutar proyectos de desarrollo económico, organizando los sectores involucrados con cada una de las comunidades en los municipios de la MAMSURPAZ; para generar los ingresos necesarios para el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes de cada población.
- c) **Infraestructura Física y Social:** Mejorar las condiciones de vida de los habitantes, con la participación activa de instituciones nacionales, internacionales y locales dentro de los municipios que comprende la MAMSURPAZ, y así poder vivir en un ambiente de equidad, respeto y bienestar.
- c) **Manejo de los Recursos Naturales:** Contribuir al mejoramiento y sostenibilidad de los recursos naturales en el territorio de la MAMSURPAZ, mediante la implementación de programas y proyectos ambientales con la participación de las fuerzas vivas, autoridades civiles y militares para mejorar la calidad de vida de la población.
- d) **Fortalecimiento de la Unidad Técnica Intermunicipal “UTI”:** Garantizar un eficaz y eficiente acompañamiento y asesoramiento a la junta directiva de la mancomunidad en su proceso de gestión para el desarrollo, a través del fortalecimiento de las capacidades de su Unidad Técnica.

Cuadro. IV-2. Población estimada por sexo y viviendas de MAMSURPAZ

Departamento	Extensión (Km. ²)	Población (habitantes)					Vivienda (unidades)		
		Hombres	Mujeres	Total	Urbana	Rural	Urbana	Rural	Total
La Paz									
Guajiquiro	350.0	5,959	6,731	12,690	426	12,264	79	2280	2359

Mercedes de Oriente	38.0	530	548	1,078	137	941	27	189	216
San Juan	50.0	1,094	1,189	2,283	268	2,015	45	338	383
San Antonio del Norte	78.0	1,434	1,563	2,997	981	2,016	222	458	680
Aguanqueterique	187.0	2,378	2,574	4,952	728	4,224	136	791	927
Lauterique	37.0	1,410	1,459	2,869	413	2,456	81	480	561
Total MAMSURPAZ	740.0	12,805	14,064	26,869	2,953	23,916	590	4,536	5,126

Fuente. UTI. MAMSURPAZ

Según el cuadro anterior la mancomunidad tiene una población total de 26,869, con una densidad poblacional de 36 hab.Km2. en donde un 10% de la población es urbana y un 90% de la población habita las zona rural de la mancomunidad. De esta población un 60% son del género femenino y un 40% de la población es masculina esta situación esta ligada a los procesos migratorios externos e internos. Se observa también que los municipios con mayores porcentajes de población indígena son los más poblados y con mayor área territorial asignada.

Cuadro. IV-3. Algunos indicadores sobre el desarrollo humano de MAMSURPAZ

Municipio	IDH	Ranking IDH	Tasa de alfab	Tasa desnutric	Estimación del PIB Real percapita (PPA)	Presupuesto	Año de fundación	Alcaldes 2012
La Paz	0.548		67.8	55.3	1,984.5			
Guajiquiro	0.525	194	75.7	66.2	2,031.7	1,385,047	1889	Wilfredo López
Mercedes de Oriente	0.592	126	62.0	38.7	1,733.6	610,020	1920	Luis Manzanares
San Juan	0.613	104	60.9	24.1	1,754.9	680,332	1876	Nelson Ríos
San Antonio del Norte	0.642	72	81.1	33.9	1,946.6	821,356	1,864	José Mejía
Aguanqueterique	0.572	146	69.1	46.4	1819.0	951,013	1856	Ramón A. Medina
Lauterique	0.527	190	67.6	50.9	1,754.9	768,928	1,889	Osvin Gómez
Total MAMSURPAZ	0.578					4,265,683		

Fuente. PNUD. Informe Sobre Desarrollo Humano. 2002.

Como se observa en el cuadro anterior el municipio con mayor índice de IDH es San Antonio del Norte (0.642) incluso mejor posicionado que el municipio de la Paz, nuevamente los municipios con mayor población, de extracción indígena, y de mayor antigüedad son los que presentan los porcentajes más bajos de IDH, otro elemento es que es municipio con IDH bajo sus procesos migratorios es hacia el interior, mientras los otros municipio con mejor IDH sus procesos migratorios son hacia el exterior.

4.4.1 Recursos Naturales y Medio Ambiente

En la región predominan tres tipos de clima: **Amw**. Bosque tropical, **Cwa**. Subtropical y **Aw**. Sabana. En el área de clima de bosque tropical llueve poco en los meses fríos, la temporada más lluviosa es de septiembre a noviembre. El área de clima subtropical se caracteriza por una estación de invierno seco y verano lluvioso. El área de clima sabana se caracteriza por las altas temperaturas todo el año 30 grados centígrados promedio; el mes más frío se sitúa por encima de los 18°, y la estación seca, durante el período del sol bajo (noviembre – abril).

El desarrollo de actividades de subsistencia (agricultura, ganadería), en suelos de vocación forestal guarda una relación directa con la elevada pobreza en las áreas rurales. Este es un ciclo que comienza con la tala de los bosques para obtener tierras donde se pueden desarrollar actividades agropecuarias, las que dada su vocación natural no son aptas para sostener este tipo de actividades, motivando su propio abandono y la búsqueda de nuevas tierras cubiertas de bosque para reiniciar el ciclo.

La mayoría de la deforestación se debe: al cambio de uso de suelos forestales; el consumo de leña; los incendios forestales; y, la tala irracional. En cuanto al manejo de los Recursos Naturales, la mancomunidad es limitada, en primer lugar porque los municipios no cuentan con planes de manejo de los desechos sólidos, carece de planes para la protección de micro cuencas y de áreas protegidas. Finalmente la mancomunidad no cuenta con planes de ordenamiento territorial, que delimiten legalmente las diferentes zonas productivas y urbanas de los municipios. También esta mancomunidad presenta zonas de reserva mineral oro y plata en los municipios de Lauterique y San Antonio del Norte.

4.5 Enfoque de Planificación del Modelo de Gestión del Desarrollo Municipal

Desarrollo Sostenible

El desarrollo sostenible es aquel que satisface las necesidades de las generaciones presentes, sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades". (Comisión Mundial sobre Medio Ambiente y Desarrollo, Estocolmo 1972 - Río de Janeiro 1992). El modelo potencia los aspectos ambientales, incorpora aspectos de análisis cuantitativo y cualitativo, articula los niveles local, regional y nacional.

Plan y visión de país (2010-2022-2038)

En base a los objetivos siguientes:

- 1.- Una Honduras sin pobreza extrema, educada y sana, con sistemas consolidados de previsión social.
- 2.- Una Honduras que se desarrolla en democracia, con seguridad y sin violencia.
- 3.- Una Honduras productiva, generadora de oportunidades y empleo digno, que aprovecha de manera sostenible sus recursos y reduce la vulnerabilidad ambiental.
- 4.- Un Estado moderno, transparente, responsable, eficiente y competitivo

Principios Orientadores del Desarrollo del plan de país.

Enfoque basado en el ser humano, Respeto a la dignidad de la persona humana, Solidaridad y equidad como criterios para intervención estatal, Subsidiariedad como políticas de Estado. Libertad como condición para el desarrollo, Desarrollo humano para generar oportunidades, Crecimiento económico para generar desarrollo. Democracia y pluralismo político. Participación ciudadana para generar gobernabilidad. Igualdad entre los géneros como política de Estado. Respeto a la cultura y costumbre de los pueblos étnicos. Integridad y transparencia en la actuación pública, Estabilidad macroeconómica para el crecimiento. Desarrollo sostenible en armonía con la naturaleza. Descentralización de la gestión. Gestión pública-privada para el desarrollo.

Agenda 21

Orientada al desarrollo sostenible desde el punto de vista social, económico y ecológico. Suscrito en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo que se celebró en junio de 1992, en Río de Janeiro (Brasil). Uno de los grandes principios propugnados en la Agenda 21 es la necesidad de la erradicación de la pobreza, concediendo a las personas desfavorecidas el acceso a los recursos que les permitirán vivir de manera sostenible. Para ello se favorece el **diálogo y la participación de los actores** para aprobar un plan de trabajo que sea mejorado de forma continua.

Desarrollo Humano

"El Desarrollo Humano es un proceso mediante el cual se busca la ampliación de oportunidades para las personas, aumentando sus derechos y capacidades. Este proceso incluye varios aspectos de la interacción humana, tales como: la participación, la equidad de género, la seguridad, la sostenibilidad, las garantías de los derechos humanos y otros que son reconocidos por la gente como necesarios para ser creativos, productivos y vivir en paz " (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2002).

4.6 Visión de Desarrollo en el contexto del modelo

"...Entendemos pues, por Desarrollo Humano Sostenible: El despliegue complejo (multirelacional) y determinado (material, política y éticamente) del potencial social generador de capacidades determinadas (de acuerdo a fines sociales y de satisfactores adecuadas para la satisfacción de las necesidades auténticas (las que temporal y espacialmente se definen como tales en cada momento histórico) que se realiza con su conocimiento de su alcance y límites (gestionado científicamente de forma multidisciplinar), prudente e inteligentemente (con reconocimiento efectivo de los límites), con participación libre y consensuada de los afectados (por tanto: con previa educación, capacitación y acceso a medios de las personas involucradas) y con sentido de futuro, esto es, pensando en las generaciones actuales y futuras (teniendo en cuenta la relación sostenible de los seres humanos entre si y de ellos con la naturaleza)"...Serrano, Augusto.2007.

4.6.1 Visión para MAMSURPAZ desde el modelo de gestión para el desarrollo

“MAMSURPAZ, mancomunidad con cultura participativa y organizativa, solidaria, moderna, competitiva y generadora de riqueza; es segura, turística, ambientalista líder e integradora, con hombres y mujeres de todas las generaciones con valores, cultura de paz e igualdad de oportunidades; Actores emprendedores que gozan de buena calidad de vida y educación, autoridades y organizaciones que reafirman su identidad comunitaria, autogestionaria, consensuada y democrática”.

4.6.2 Misión de MAMSURPAZ desde el modelo de gestión para el desarrollo

MAMSURPAZ es una Mancomunidad trabaja por la construcción del desarrollo humano reflejado en el bienestar de sus ciudadanos con municipios democráticos y solidarios, con actores sociales, participativos, emprendedores, que viven en un ambiente saludable, cultural, moderno y seguro.

4.7 El modelo de descentralización municipal participativo.



El modelo está conformado por diferentes elementos que actuaran de forma sistémica y en redes sociales, entre los que sobresalen actores y procesos; Entre los actores políticos se plantean dos actores importantes el Estado y el municipio que se han conformado históricamente, y que incluso el municipio ha sobrevivido a la avalancha de otros actores para su desplazamiento, pero su dinámica y la propuesta de nuevos modelos y procesos han logrado su consolidación y sobrevivencia. En este modelo se ubica a la mancomunidad como la organización convergente de todos los actores sociales para lograr el desarrollo humano.

En la actualidad consideramos que se ha generado un quiebre histórico y representativo en la relación de estos actores políticos que dirigen el (Estado-municipio) con otros actores que conforman la sociedad, en este escenario para implementar la descentralización del Estado hacia los municipios, como un nuevo modelo de la gestión del desarrollo se necesita de un nuevo contrato socio-histórico entre el Estado-Municipio y Sociedad el cual debe acompañarse de procesos de planificación, organización y planificación como formas instrumentales para la implementación objetiva.

Resultaría más complejo proponer nuevas instancias y actores políticos que ameriten la aprobación jurídica de instancias que conforman el Estado, en este sentido valoramos la Mancomunidad de municipios en este caso denominada MAMSURPAZ, para llegar a consolidarse como célula del desarrollo necesita fortalecerse desde lo organizativo y articularse a un nuevo contrato socio. histórico lo que provoque una especie de catarsis interior, del proceso de descentralización, fenómeno al cual llamaremos en la misma perspectiva de Sergio Boisier, desarrollo endógeno; esto no significa aislarse del mundo u otros actores, si no más bien generar potencialidades en cada municipio en las dimensiones de educación, economía, organización, planificación, cultura, política, seguridad, salud, ética, que les permita la capacidad de negociación, interrelación y consensos, con otros actores, regionales, nacionales e internacionales cuando logremos este tipo de relaciones entonces tendremos desarrollo endógeno y exógeno, lo cual permitirá lograr cierto estado de bienestar a los habitantes de MAMSURPAZ. y con ello contribuir en el logro del desarrollo humano sostenible.

El modelo de gestión del desarrollo municipal solo será sostenible en la medida que logremos la participación activa de todos los actores sociales y mediante un pacto social todos los actores locales, regionales, centrales y potenciación de los actores en lo educativo, político, social, económico y cultural, un modelo consensuado socialmente, entre todos y al interior de la mancomunidad lograr cierto magnetismo que mantenga cohesionados a los actores sociales en un nivel de levitación articulada este fenómeno se logra a través de la generación de cultura, valores, sentido de pertenencia e identidad comunitaria y humana en el que juega un rol importante los procesos educativos.

Los roles que desempeñarán los actores locales y centrales serán diferentes a los que históricamente han jugado en lo social y político, ahora influenciados por una nueva dinámica y un nuevo contrato socio-histórico para avanzar en el logro del desarrollo humano. En este modelo propuesto participaran activamente los actores siguientes: El Estado, El Municipio, la Mancomunidad, la CGDMP (Consejo de Gestión del desarrollo municipal participativo), el SIRGDHPA (Sistema regional para la gestión del Desarrollo Humano Participativo) y los consejos en el área de Educación, Salud. Ambiente, Derechos Humanos y seguridad, Infraestructura productiva, Cultura, liderazgo y ética.

Actores y sus roles

El Estado; Debe garantizar el bienestar de su población a través de la dotación equitativa de los bienes materiales y culturales, cumpliendo con las funciones sociales, políticas educativas, culturales, y de seguridad jurídica y ciudadana. En este modelo el Estado es un actor importante de potenciación y coordinación con los actores locales poniendo a disposición todas las instituciones para contribuir en el desarrollo socioeconómico local.

El municipio: Tendrá la responsabilidad garantizar el bienestar de su población en toda su dimensionalidad, tendrá también la coordinación de actividades con el Estado, así como la de garantizar la planificación participativa la generación de recursos económicos locales consensuado con todos los actores para su generación y distribución equitativa, ser promotor e incentivador de la inversión social y económica, la justicia, la democracia participativa, apoyar las organizaciones de base y actores del desarrollo en esencia buscar el desarrollo humano de sus ciudadanos.

La Mancomunidad: Debe potenciarse organizativa y económicamente por el Estado y el Municipio para convertirse en la instancia local de gestión del desarrollo humano con participación de todos los actores locales, apolítica, justa, ética, democrática, dinámica y de existencia permanente. La mancomunidad debe integrar organizativamente **el SIGDHPA:** El sistema integral para la gestión del desarrollo humano participativo es el instrumento organizativo de la mancomunidad estará integrado por los **CGDHLO** (Consejo para la gestión del desarrollo humano local), El SIGDHPA tendrá la función de ser el enlace con otros actores centrales, regionales, e internacionales para canalizar procesos para la gestión del desarrollo local, con las mancomunidades de la región y organizaciones comprometidas con el desarrollo humano sostenible, en cada municipio debe constituirse un consejo municipal para la gestión del desarrollo humano local el cual debe estar integrado por representantes del área de salud, educación, economía, infraestructura productiva, cultura, liderazgo ética y derechos humanos y seguridad ciudadana.

4.8 Sub-modelo organizativo participativo



El SIGDHPA: El sistema integral para la gestión del desarrollo humano participativo es el instrumento organizativo de la mancomunidad estará integrado por los **CGDHLO** (Consejo para la gestión del desarrollo humano local), El SIGDHPA tendrá la función de ser el enlace

con otros actores centrales, regionales, e internacionales para canalizar procesos para la gestión del desarrollo local.

CGDHLO: Los consejos municipales para la gestión del desarrollo humano, es el organismo que aglutina los subconsejos por sector en cada municipio, tendrá dos representantes por sector socio-económico. Este consejo representa a los ciudadanos en materia de desarrollo humano ante el sistema regional de la mancomunidad. Todos los actores organizados en estas instancias actuarán en red, su objetivo es reorientar a nivel local el proceso de descentralización municipal como un modelo que centre al “ser humano” como el actor principal del proceso y lograr paulatinamente el desarrollo humano sostenible.


4.9 Líneas estratégicas del modelo de gestión

- 4.9.1 Educación con Equidad y Calidad, Cultura e Identidad
- 4.9.2 Mancomunidad Saludable
- 4.9.3 Desarrollo Social-Económico
- 4.9.4 Modernización de la Mancomunidad
- 4.9.5 Cultura de Paz y Seguridad Ciudadana
- 4.9.6 Ciudadanía y Democracia Participativa
- 4.9.7 Desarrollo ambiental sostenible.


Eje Estratégico 1: Educación con Calidad, Equidad, Cultura e Identidad

Elementos del diagnóstico educativo.

Problemas	Potencialidades
<p>-Baja calidad educativa en los centros educativos de la Mancomunidad, se estima que solo 2 de cada 10 alumnos aprende aquello que según la curricula les corresponde aprender, situación que se agudiza en matemáticas y lengua.</p> <p>-Deserción escolar, pérdida del año escolar, reprobación del curso.</p>	<p>-Existen experiencias significativas en mejora de la calidad educativa.</p> <p>-Interés de actores por dinamizar la Mesa de trabajo sobre Educación.</p> <p>-Posibilidad de diversificar oferta en educación de generar convenio para la creación de una Universidad hondureña o extranjera.</p>

<ul style="list-style-type: none"> -Egresados de instituciones de educación superior tienen pocas oportunidades de trabajar en aquello que estudian los que tienen acceso 1 de cada 10 llega a la educación superior -Débil relación entre la educación que se ofrece en las escuelas y la cultura e identidad local. -Limitada oferta académica en educación media en la mancomunidad. Las existentes no están enfocadas hacia el desarrollo socioeconómico de la mancomunidad -Falta de centros de educación superior. -Falta de programas de educación no formal que forman en varios ámbitos de la gestión del desarrollo. -Perdida sistemática de la cultura propia de las mancomunidad producto de proceso interno y externo de aculturalización. 	<ul style="list-style-type: none"> -Existen actores de la zona con experiencia de trabajo en educación no formal y se puede generar convenio a través de INFOP para potenciar el desarrollo socioeconómico. -Organizaciones educativas y étnicas. 
<p>Visión de Educación</p>	<p>Objetivos estratégicos: Educación</p>
<p>MAMSURPAZ, mancomunidad, educadora donde todos y todas contribuyen al desarrollo de capacidades y valores de las personas y de la sociedad que fortalecen su identidad y acceden o generan un trabajo de y con calidad para desempeñarse en el ámbito, local, regional, nacional e internacional.</p>	<ul style="list-style-type: none"> -Construir una educación de calidad para todos, basada en valores y articulada a los procesos de desarrollo de la Mancomunidad y el país. -Concientizar para que la mayoría de jóvenes y adultos accedan a la educación media y superior competitiva con énfasis en el desarrollo humanístico y tecnológico, mediante procesos de apoyo financieros para los más pobres.

	<p>-Promover un ambiente educativo en la mancomunidad desarrollando las expresiones artísticas, culturales y deportivas, fortaleciendo la identidad local y nacional, el dialogo intercultural.</p> <p>-Sensibilizar para la propuesta de nuevas ofertas académicas formales, no formal y lograr atraer la inversión en educación superior en la Mancomunidad.</p>
Programa para la educación de calidad	Programa de fomento de la educación superior competitiva y tecnológica.
<p>1.Formulación del Plan de Desarrollo Educativo para la mancomunidad al 2013-2023</p> <p>2. La mejora de la calidad en la educación básica, secundaria y logro de niveles de eficiencia en la mancomunidad.</p> <p>3. Fomento de una comunidad de redes educativas integrada y comprometida con el proceso educativo y el desarrollo socioeconómico de la Mancomunidad.</p> <p>4. Incidencia en descentralización e incremento del presupuesto municipal participativo para la educación.</p>	<p>1. Desarrollo de servicios calidad con procesos de educación no formal, con apoyo del Estado.</p> <p>2. Desarrollo de servicios de calidad para la formación superior técnica y universitaria en la Mancomunidad.</p> <p>3. Facilitar inserción laboral y el desarrollo de iniciativas empresariales de tipo familiar a partir de procesos formativos.</p> <p>4. Incentivar estudios técnicos y universitarios; el fomento de programas de especialización para empresarios locales, a través de instituciones publicas y privadas.</p>
Programa de fomento de expresiones artísticas, culturales y deportivas	Fotos de procesos y manifestaciones culturales

<p>1. Fomento de expresiones artísticas y culturales que favorecen identidad y el diálogo intercultural.</p> <p>2. Promover en las instituciones educativas el desarrollo de proyectos artístico culturales vinculados a la identidad local y mancomunada</p> <p>3.Fomentar de la práctica deportiva local y Mancomunada</p>	
---	--


Eje estratégico 2: Mancomunidad Saludable

<p>Problemas en Salud</p>	<p>Potencialidades en salud</p>
<ul style="list-style-type: none"> -Morbilidad y mortalidad en niños y población en general. -Oferta para la atención de la salud, poco articulada y sin participación a nivel de la Mancomunidad. -Deficiente atención a nivel recuperativo y de atención con calidad. -Potenciales causas de contaminación ambiental, del agua y pocas áreas verdes. -Falta de enfoque de la salud, integral, familiar y preventiva. -Falta de proyectos de seguridad y nutricional en la Mancomunidad. -Falta de manejo y tratamiento de residuos sólidos y tratamiento de aguas residuales. 	<ul style="list-style-type: none"> -Experiencia en el desarrollo de programas, preventivo promocionales. Promotores de salud. -Experiencias de descentralización en salud en aguanqueterique. -Trabajo de los comités de Salud. -Organización de UMA (unidades municipales ambientales). -Leyes de protección ambiental Nacionales. -Avances en el manejo de residuos sólidos a través de ubicación de espacios para tal fin, -Existencias de recursos financieros para invertir en proyecto ambientales y de salud.
<p>Visión en área de Salud</p>	<p>Objetivos estratégicos en Salud</p>
<p>MAMSURPAZ es una mancomunidad con salud integral para todos, sus ciudadanos viven en armonía con su ambiente, con aires, aguas y suelos limpios, con áreas verdes; la población participa activamente</p>	<ul style="list-style-type: none"> -Lograr una salud integral para todos a través del acceso a servicios de calidad preventiva promocionales, recuperativos y de rehabilitación. -Lograr un ambiente saludable y sostenible a través del manejo adecuado de residuos

en el cuidado de la salud y el ambiente y su aspecto nutricional.	sólidos, protección ambiental el incremento de áreas verdes y control de la contaminación. -Lograr seguridad alimentaria y nutricional para todas las personas que habitan MAMSURPAZ.
Programa salud integral preventiva para todos	Programa de manejo sostenible del medio ambiente y los recursos naturales articuladas a salud y economía
<p>1. Formulación del plan integral de salud en la mancomunidad.</p> <p>2. Desarrollo de un sistema local preventivo promocional de atención a la salud familiar.</p> <p>3. Mejora del sistema local de recuperación y rehabilitación dotando del equipo y medicamentos a los centros de salud de la Mancomunidad</p> <p>-Lograr una mejor nutrición de población vulnerable y en extrema pobreza</p> <p>-Crear un sistema local de mejoramiento nutricional.</p>	<p>1. La protección de las fuentes de agua de toda la mancomunidad.</p> <p>2. La protección de todos los bosques del municipio.</p> <p>3. La gestión ambiental de residuos sólidos de la Mancomunidad.</p> <p>4. La gestión ambiental de las áreas verdes de la Mancomunidad</p> <p>-El saneamiento ambiental mediante el control de contaminación en la Mancomunidad de municipios.</p> <p>-La protección de toda la flora y fauna de la Mancomunidad.</p>

Eje Estratégico 3: Desarrollo económico-social

Problemas en área económico-social	Potencialidades en área económico-social
<ul style="list-style-type: none"> - Altos niveles de pobreza. - Altos niveles de desempleo. - Actividades de producción tradicionales y de subsistencia. - Latifundios sobre la tierra. - Baja competencia en el mercado local, nacional y débil participación en otros mercados - Relación comercio formal e informal, escasa calidad de servicio para clientes - Bajos ingresos en las actividades económicas, en especial para los trabajadores 	<ul style="list-style-type: none"> - La construcción del canal seco, como incentivador del desarrollo económico de la Mancomunidad. - Mercados en todas las cabeceras municipales - Organización de cooperativas especialmente en el municipio de Guajiquiro y Lauterique.

<ul style="list-style-type: none"> - Escaso desarrollo de las mipymes ubicadas en la zona agropecuaria y ganadera. - Poco desarrollo de actividades no tradicionales, no incentivo para producción y creación de microempresas urbanas y rurales. - Exclusión de jóvenes, mujeres y grupos étnicos de los procesos de desarrollo económico. - Falta de articulación de los mercados locales. - Falta de organización de cooperativas y bancos comunales en todos los municipios que forman la mancomunidad, 	<ul style="list-style-type: none"> - Desarrollo de microempresas dedicadas al comercio en las cabeceras municipales. 
<p>Visión en el área económica</p>	<p>Objetivos estratégicos en el área económica</p>
<p>Mancomunidad productiva y de líderes emprendedores, comprometidos con el desarrollo de la Mancomunidad, donde las actividades agrícolas, ganaderas, industriales, comerciales, de servicios recreativos y artístico-culturales: son competitivos, generadores de riqueza y posicionados en el contexto, local nacional, regional e internacional.</p>	<ul style="list-style-type: none"> -Fortalecer el potencial micro empresarial de la Mancomunidad incrementándose y consolidándose y diversificando la actividad económica y desarrollando las tradicionales. -Generar los mecanismos y estrategias necesarias para mejorar las condiciones de desarrollo del sector comercio y servicios -Desarrollar los servicios recreativos, turísticos y artístico-culturales de la Mancomunidad para incrementar su posicionamiento en la región. -Desarrollar la zona Agropecuaria y ganadera como área de producción pecuaria industrial, generadora de empleo. -Incentivar la creación de microempresas familiares en actividades económicas no tradicionales. -Incentivar y fortalecer las organizaciones asociativas y micro empresariales de la mancomunidad. -Fortalecer e incentivar la producción, estableciendo los enlaces con los

	mercados municipales, regionales, nacionales e internacionales.
Programa de fortalecimiento de la actividad productiva	Programa de fortalecimiento del sector comercio
<p>1. Mejora de la producción con desarrollo tecnológico</p> <p>2. Articulación productiva de agentes económicos y mejora de la calidad</p> <p>3. Asociativismo empresarial y desarrollo de mercados;</p> <p>4. Promover sistemas de aprendizaje organizacional sobre experiencias y buenas practicas, regionales, nacionales e internacionales</p>	<p>1. Articulación comercial con proveedores.</p> <p>2. Formación empresarial para los comerciantes y nuevos emprendedores.</p> <p>3. Financiamiento para la mejora de la infraestructura productiva.</p> <p>4. Financiar las microempresas familiares.</p> <p>5. Apoyar la creación de cooperativas y bancos comunales.</p> <p>6. Crear nuevas fuentes de ingresos mancomunados participativos.</p>
Programa de desarrollo de servicios recreativos y artístico – culturales articuladas a las economía de la mancomunidad	Programa de desarrollo de la actividad agropecuaria en la mancomunidad, promoviendo un medio ambiente saludable:
<p>1. Desarrollo de actividades culturales, deportivas y de las ferias locales articuladas al desarrollo económico local.</p> <p>2. Fomento del turismo en toda la mancomunidad articulada al desarrollo.</p> <p>3. La promoción de la gastronomía y del esparcimiento.</p>	Se trata de incrementar la producción y productividad en el desarrollo de la actividad agropecuaria, esto supone mejorar las capacidades de gestión y lograr una mejora articulación con las cadenas productiva, mejorar la tecnología, la infraestructura de comunicaciones y apoyo a actividades no tradicionales.

Eje estratégico 4: Mancomunidad Moderna	
Problemas en urbanización	Potencialidades en urbanización
-Crecimiento desordenado en sectores: en el casco urbano de los municipios y aldeas, en relación al tamaño de lotes, ubicación, carencia de servicios básicos.	-Áreas municipales para equipamiento urbano: recreativo y otros servicios -Articulación vial entre todos los municipios de la Mancomunidad.

<p>-Falta de titulación de propiedades y construcción de viviendas sin empleo de reglamentos y pautas técnicas de urbanismo y prevención de desastres.</p> <p>-Desorden en el transporte inter urbano: moto taxis, deficiente señalización vial.</p> <p>-Viviendas sin acceso a la red pública de agua y eliminación de excretas.</p>	<p>-Proyección de Pavimentación de casco municipal.</p> <p>-Potencial para la densificación urbana, especialmente en los sectores rurales.</p> <p>-Espacios para aterrizaje de pequeños bimotores.</p>
<p>Visión de la Modernización en MAMSURPAZ</p>	<p>Objetivos estratégicos de modernización</p>
<p>MAMSURPAZ es una Mancomunidad urbanizada, ordenada y planificada, con crecimiento vertical y espacios públicos con adecuada infraestructura y equipamiento urbano que favorecen el desarrollo de estilos de vida saludables de todos sus habitantes.</p>	<p>-Saneamiento físico legal de la propiedad privada y de las áreas de dominio público en todo la Mancomunidad.</p> <p>-Crecimiento ordenado y desarrollo de infraestructura y equipamiento urbano de la mancomunidad.</p> <p>-Sistema vial y de transporte moderno, integrado a otras mancomunidades, a la ciudad de Comayagua, Tegucigalpa, Nacaome, Amapala, Puerto Cutuco, San Salvador y San Miguel, el Salvador seguro, incluyente y no contaminante.</p> <p>-Fomentar la densificación y renovación urbana.</p>
<p>Programa de saneamiento legal de propiedades</p>	<p>Programa de ordenamiento y desarrollo urbano</p>
<p>1. Actualizar información catastral.</p> <p>2. Fomento de la formalización de la propiedad privada.</p>	<p>-Promover el crecimiento ordenado</p> <p>-Desarrollo y la mejora de servicios básicos (agua, alcantarillado, energía</p>

<p>3. Promover el acceso a formalización de la construcción de propiedades.</p> <p>4. Crear nuevo catastro municipal participativo.</p>	<p>eléctrica y telecomunicaciones) con sostenibilidad ambiental.</p> <p>- Mejora de la infraestructura de servicios y de recreación</p>
<p>Programa vial y de transporte moderno e integrado</p>	<p>Programa de densificación y renovación urbana</p>
<p>1.Interconexión municipal y metropolitana(ciudades);</p> <p>2. Transporte ecológico, económico y seguro consiste en el fomento del uso de transporte público y privado que usa tecnologías limpias.</p> <p>3. Fomento de la educación vial para sus ciudadanos.</p> <p>4. Fomento del transporte saludable y tradicional.</p>	<p>Densificación urbana que comprende el desarrollo de acciones de sensibilización de las familias en torno a las oportunidades para el crecimiento horizontal de las viviendas para los hijos de las familias, evitando el hacinamiento o la precariedad en las condiciones de vida de las familias.</p>

Eje estratégico 5: Cultura de Paz y Seguridad Ciudadana

Elementos del diagnóstico de seguridad ciudadana

<p>Problemas: Cultura de paz y seguridad</p>	<p>Potencialidades: Cultura de paz y seguridad</p>
<p>-Delincuencia juvenil y pandillaje.</p> <p>-Drogadicción y alcoholismo.</p> <p>-Asaltos, robos, asesinatos.</p> <p>-Deterioro de valores y mala imagen de la mancomunidad.</p> <p>-Violencia intrafamiliar: maltrato a niños, adolescentes y mujeres.</p>	<p>1.- Instituciones para represión del delito.</p> <p>2.- Esfuerzo por articular el trabajo interinstitucional a nivel mancomunado.</p> <p>3.- Esfuerzos en sensibilizar en problemática de violencia intrafamiliar</p>

-Desinterés de las autoridades responsables de la administración de justicia.	4.- Experiencias institucionales y apoyo de organismos nacionales en trabajos de prevención de la violencia social y familiar
Visión sobre Seguridad ciudadana	Objetivos estratégicos
MAMSURPAZ, mensajera de la paz, es segura, sus vecinos hombres y mujeres de diferentes generaciones y familias aportan en la construcción de una cultura de paz y la convivencia social; realizan sus actividades, en sus hogares y espacios públicos, libres de riesgos y amenazas que afectan su integridad física y mental. La Policía Nacional, la municipalidad y los pobladores trabajan coordinadamente para contar con una ciudadanía segura.	<ol style="list-style-type: none"> 1. Promover la seguridad de las personas y la protección del patrimonio público y privado. 2. Desarrollar un modelo de seguridad ciudadana preventivo y correctivo, mediante la educación y apoyos tecnológicos y la participación de todos los ciudadanos para prevenir: la violencia, consumo de drogas, asaltos, alcohol y buen uso del tiempo libre en la población infantil y juvenil. 3.- Desarrollar cultura de Paz con la participación de todos los actores sociales de la mancomunidad.
Programa de Seguridad Ciudadana	Programa de prevención y uso del tiempo libre
<ul style="list-style-type: none"> -Institucionalizar un sistema de seguridad con participación ciudadana y apoyo tecnológico -Potenciar la acción de prevención y atención eficiente para la sanción de los delitos - Sensibilización y prevención de la violencia familiar. 	<ul style="list-style-type: none"> -Desarrollo de cultura en seguridad ciudadana -Promoción del buen uso del tiempo libre -Recuperación social de niños, adolescentes y jóvenes en riesgo social.
Programa de cultura de PAZ	

<ul style="list-style-type: none"> - Integrar las familias a través de programas y proyectos de convivencia ciudadana y formación en deberes y derechos. 	
---	--

Eje estratégico 6: Ciudadanía y Democracia Participativa	
Problemas: Ciudadanía y democracia participativa	Potencialidades: Ciudadanía y democracia participativa
<ul style="list-style-type: none"> -Poca participación de los ciudadanos en la gestión del desarrollo socioeconómico local -Jóvenes generaciones no están participando y formando parte de la renovación generacional. -Falta de articulación del tejido institucional local, organizaciones territoriales, funcionales, etc. -Desconfianza de la población sobre el rol que asumen sus autoridades y representantes municipales, políticos. -Escaso reconocimiento del trabajo que realizan los líderes y no siempre se aprende de la experiencia. -Cultura autoritaria y caudillista. -Falta de escuelas para la formación de líderes democráticos y participativos. -Desorganización en toda la Mancomunidad. -Falta de redes organizacionales municipales, nacionales e internacionales. 	<ul style="list-style-type: none"> -Algunos ciudadanos participan en organizaciones e instituciones locales -Normatividad vigente fomenta la participación en la gestión del desarrollo -Mayores exigencias para la transparencia de la gestión del desarrollo municipal. -Gestión municipal descentralizada y presupuestos del 8% del presupuesto nacional. -Esfuerzos por promover la participación de jóvenes generaciones.

Visión sobre ciudadanía y democracia participativa	Objetivos estratégicos
<p>MAMSURPAZ, es un distrito incluyente, sus ciudadanos tienen capacidad de decidir y vigilar de manera informada en la gestión local, asumen sus derechos y obligaciones, existe confianza en la institución municipal, las organizaciones sociales y los procesos de planificación concertada; se han fortalecido las prácticas de buen gobierno en las organizaciones locales.</p>	<p>1. Promover la participación activa y generar espacios para el ejercicio pleno de derechos y obligaciones de todos los ciudadanos.</p> <p>2. Fortalecer la capacidad de gestión de las organizaciones públicas y de la sociedad civil, los espacios de concertación y de cogestión para el desarrollo local.</p> <p>3. Fomentar el derecho de estar informado, la práctica de vigilancia ciudadana y la ética pública.</p> <p>4. Promover la formación de nuevos actores sociales, líderes gestores del desarrollo social, económico político y cultural y ambientalista.</p>
Programa ciudadanía activa y gestión concertada local	Programa de fortalecimiento del tejido social e institucional local y mancomunado
<p>-Desarrollo de identidad local y Mancomunada</p> <p>-Sensibilización ciudadana sobre derechos y responsabilidades</p> <p>-Promover cultura tributarista en los ciudadanos</p> <p>-Diseño e implementación del sistema de participación ciudadana a través de la capacitación y la organización desarrollado por la escuela de liderazgo.</p>	<p>-Fomento de iniciativas locales asociadas a la visión de desarrollo municipal y mancomunado</p> <p>-Apoyo a las organizaciones de sociedad civil municipal</p> <p>-Fortalecimiento de entidades públicas locales para un mejor servicio y atención al ciudadano</p> <p>-Promover espacios de articulación y toma de decisiones para niños, jóvenes y ancianos.</p>

Eje estratégico 7: Desarrollo ambiental sostenible	
Problemas: Desarrollo ambiental sostenible	Potencialidades: Desarrollo ambiental sostenible
<ul style="list-style-type: none"> - Contaminación ambiental en todo el territorio MAMSURPAZ. -Poca participación de los ciudadanos en la gestión del desarrollo ambiental sostenible. - Destrucción acelerada de recursos naturales de la Mancomunidad. - Proceso acelerado de extinción de la flora y fauna. -Falta de articulación institucional local, regional y nacional para la protección del ambiente y su desarrollo. -Desorganización en toda la Mancomunidad en relación a la protección ambiental. -Falta de redes organizacionales municipales, nacionales e internacionales para la protección ambiental. 	<ul style="list-style-type: none"> -Organización de Unidad técnica ambiental en algunos municipios. - Leyes de protección Ambiental a nivel nacional. - Instituciones nacionales de protección Ambiental.
Visión sobre ciudadanía y democracia participativa	Objetivos estratégicos
<p>MAMSURPAZ, es una mancomunidad con cultura ambientalista, sus ciudadanos tienen capacidad de decidir y vigilar de manera informada en la gestión ambiental, asumen sus derechos y obligaciones, se organiza y planifica para la protección de los recursos naturales se han fortaleciendo las prácticas de generación de una cultura ambientalista.</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Promover la organización, participación activa para la generación de una cultura ambientalista. 2. Fortalecer la capacidad de gestión de las organizaciones públicas y de la sociedad civil, los espacios de concertación y de cogestión para el desarrollo ambiental en la mancomunidad.

	<p>3. Promover la declaración de zona de reserva de la cuenca del rio goascoràn y los bosques donde nacen sus afluentes.</p> <p>4. Promover la formación de lideres gestores del desarrollo ambientalista.</p>
<p>Programa de Cultura ambientalista a través de la capacitación, organización y participación.</p>	<p>Programa de declaración de zonas de reserva de recursos naturales (hídricos y forestales)</p>
<p>-Desarrollo de cultura ambientalista en la Mancomunidad a través de capacitación permanente a líderes de la comunidad, niños, jóvenes, adultos y ancianos.</p> <p>-Sensibilización ciudadana sobre el daño acelerado que esta sufriendo el medio ambiente de la Mancomunidad.</p> <p>-Organizar el consejo de desarrollo ambiental en cada municipio articulado a las instituciones y organizaciones, regionales, nacionales e internacionales comprometidas con la protección de los recursos naturales.</p> <p>-Diseño e implementación del sistema de participación ciudadana para la protección de los recursos naturales.</p>	<p>- Declaración de zona de reserva natural la cuenca del rio goascoran y los bosques donde nacen sus afluentes.</p> <p>-Apoyo a las organizaciones de sociedad civil y municipal en materia de protección y desarrollo ambiental.</p> <p>-Fortalecimiento de entidades públicas locales para un mejor servicio y atención al ciudadano en materia de tratamiento de residuos sólidos.</p> <p>- Construir crematorio para la mancomunidad en donde se brinde el tratamiento adecuado a los desechos sólidos y desea manera evitar la contaminación de los ríos.</p> <p>- Proteger flora y fauna en peligro de extinción, establecer programa de generación de flora y fauna extinguida.</p>

Financiamiento para la implementación del Modelo de Gestión del desarrollo municipal.

Programa de información y rendición de cuentas ciudadanas	Financiamiento para la implementación del modelo de gestión del desarrollo participativo.
<p>1. Fortalecimiento de instancias de rendición de cuentas en el ámbito local y articulación con instituciones centrales</p> <p>2. Asegurar que las autoridades y funcionarios brindan acceso a información referida a su gestión</p>	<p>-Presupuesto municipal, mancomunado participativo.</p> <p>-Fondos de inversión municipales.</p> <p>-Identificación de nuevas fuentes financieras en el ámbito municipal.</p> <p>-Recaudación de aportes de pobladores a través de lograr eficiencia en la recaudación y proyecto de beneficio para todos</p> <p>-Aportes del Estado. (9%-11%) del presupuesto nacional.</p> <p>-Aportes de cooperación y el trabajo con ONGs</p> <p>-Inversiones de micro-empresas.</p> <p>-Solicitud de donaciones a ciudadanos de la mancomunidad residentes en otros mancomunidades o en el extranjero.</p>

4.10 APORTES DE ESTA INVESTIGACIÓN AL DESARROLLO DEL LOS MUNICIPIOS Y DE HONDURAS.

Demostrar en la TESIS QUE:

- 1) Que el proceso de descentralización en Honduras se ha gestado desde la cúpula, es decir desde el nivel central de la burocracia estatal, en consecuencia sin:
 - a) Participación de los actores sociales locales, en alto porcentaje lo desconocen.
 - b) Sin una base organizativa de actores locales.

- c) Sin un modelo de desarrollo municipal participativo, operativizado para el ámbito local, dado que no se está involucrando los actores locales en la construcción de su propio desarrollo.
- 2) Lograr lo anterior implica la construcción de un nuevo contrato social entre actores locales y el Estado. Proponemos para este proceso de descentralización municipal:
 - a) Un nuevo contrato social entre actores locales y el Estado.
 - b) Re-conceptualizar el modelo de descentralización municipal en el marco de nuevos escenarios políticos, socioeconomicos, ambientales y culturales del país.
 - c) Potencializar nuevas formas de organización local e integrarlas al desarrollo municipal mancomunado en una visión de país.
 - d) Construir un Modelo de Gestión del Desarrollo con participación de los actores locales.
 - e) Enfocar la descentralización desde el desarrollo humano y formas de desarrollo exógeno y endógeno.
 - f) Crear bases para la formación de nuevas generaciones de líderes comprometidos con el desarrollo de sus pueblos.
 - 3) Se logró la descodificación de las lógicas de implementación del proceso de descentralización en Honduras en veinte años de implementación.
 - 4) Se demuestra que el proceso de descentralización municipal en Honduras es un proceso que se gestado e implementado desde los actores centrales que políticamente dirigen el Estado, sin participación objetiva de los actores locales, únicamente con “representantes locales” que no representan o encarnan el interés colectivo de los hombres y mujeres de los municipios.
 - 5) Se aportan con esta investigación elementos teóricos para entender las lógicas de participación de los actores locales para lograr o dinamizar los procesos de desarrollo humano en el ámbito local.

- 6) Se sistematiza información relacionada a la descentralización, participación de actores locales, organización, desarrollo endógeno y exógeno, representado elementos base para la apertura de nuevas líneas de investigación en el ámbito local.
- 7) Se propone una nueva técnica denominada Técnica para la interpretación de condiciones culturales, socioeconómicas y ambientales (TICSEA) a partir de la cual se puede realizar interpretaciones y caracterizar las condiciones, sociales, económicas, educativas y ambientales de las personas, se describe el procedimiento al respecto a partir de fotografías.
- 8) Se descodifica el lenguaje técnico y científico sobre la descentralización y desarrollo local a un lenguaje descodificado para entendimiento de los actores locales y pueda ser de colectivo utilización como una herramienta importante para lograr su desarrollo integral.
- 9) Se plantea un modelo de gestión del desarrollo municipal con participación de los actores locales.
- 10) Se generan nuevas líneas de investigación relacionadas a los procesos de desarrollo local y regional con participación de actores locales como el elemento fundamental para lograr el desarrollo humano: Migración, Pobreza y desarrollo, Cultura, identidad y desarrollo, Burocracia y desarrollo, poder local y desarrollo. Participación, poder y desarrollo, Desarrollo endógeno y desarrollo, Genética, cultura y desarrollo.
- 11) Se ha generado las bases de tres proyectos en base a ejes del modelo de desarrollo para socializarse con los actores locales e implementarse en la mancomunidad estos proyectos son: Proyectos: fuentes de financiamiento local, Presupuesto participativo, Seguridad mancomunada y Transparencia y rendición de cuentas.
- 12) Se identifica las inequidades sociales, económicas, políticas y espaciales, sus causas fundamentales, así como identificar las inequidades como la causas de la pobreza.
- 13) Se logra identificar los distractores que obstaculizan el proceso de descentralización del Estado.

- 14) Se identifican y desarrollan las lógicas históricas que han implementado los diferentes gobiernos en un periodo histórico de 20 años.

UDI-DEGT-UNAH

**CAPITULO V.
CONCLUSIONES: SUJETIVIDADES Y
DESAFÍOS.**

CONCLUSIONES, SUJETIVIDADES Y DESAFÍOS

- Se comprueba la tesis afirmativamente en los elementos siguientes;
 - a) *Que el modelo de descentralización municipal que se está implementando en el marco de la modernización del Estado hondureño se está convirtiendo en un fuerte distractor de energías y potencialidades locales y en diligente redistribuidor de inequidades socio-económicas, políticas y espaciales en la Mancomunidad de municipios del sur de la Paz.*
 - b) *Que el proceso de descentralización no está centrando en lo humano como elemento fundamental, ni reconociendo la participación de los actores locales como el nervio y la razón de ser del desarrollo municipal con capacidad para transformar las bases sociales, económicas, políticas y ambientales esenciales en los procesos de generación, apropiación y utilización de los excedentes económicos y sociales en beneficio de los pobladores de los municipios.*
 - c) *Que el proceso de descentralización está orientado al fortalecimiento estrictamente de la infraestructura básica, tal como se demuestra en los informes y planes de inversión que plantea la mancomunidad y cada uno de los municipios.*
 - d) *Que el proceso de descentralización municipal ha conducido al fortalecimiento de los caudillismos y cacicazgos mediante las viejas prácticas de otorgamiento de subsidios y nombramiento del líder local desde el ámbito central del Estado o de los comités centrales de los partidos tradicionales en el que la reelección de los alcaldes se está convirtiendo en elemento de reproducción de viejas prácticas en cuerpos nuevos, pero mentalidad cultural tradicionalista.*
 - e) *Falta empoderamiento de los actores locales sobre lo que es participar activamente, así mismo los liderazgos democráticos y participativos están lejos de consolidarse en toda la mancomunidad.*
 - f) *Las prácticas en la gestión de los procesos de desarrollo institucional para el bien común de la comunidad siguen opacadas por la administración burocrática tradicional en donde la autogestión sigue ausente.*

- g) *Que la descentralización* debe conllevar a la construcción social de una **sociedad local**, la división política o administrativa del territorio geográfico de un país debe considerarse como sociedad local, al interior pueden darse fragmentaciones, físicas, políticas administrativas contradictorias con el espíritu del bien común y de participación en igualdad y equidad en una sociedad local.
- h) Pensar en el desarrollo humano es precisamente pensar también en la construcción de esa nueva sociedad cuyas lógicas de funcionamiento sean a partir de un nuevo contrato socio-histórico participativo involucrando todos los actores sociales que compartan los recursos naturales y socio-económicos en igualdad y equidad.
- i) La descentralización tiene sentido en la construcción de la sociedad local la cual debe expresarse en dos niveles fundamentales; El nivel socio-económico y el cultural estos niveles entendidos y expresados como sistemas de asociaciones de actores y organizaciones en la que la producción de la riqueza, sea producto de un proceso de negociación permanente convirtiéndose en un elemento estructurador de relaciones de poder establecidas en el ámbito local. En esta perspectiva la política de descentralización en Honduras tiene limitaciones en su fundamentación teórica de cómo construir lo local desde la descentralización y con mayor dificultad la articulación con lo regional con participación de todos los actores sociales.
- j) Se logra conceptualizar que las inequidades se refiere a las diferencias o desigualdades entre los seres humanos, que son consideradas injustas, innecesarias y socialmente evitables, construidas socialmente, en consecuencia pueden modificarse en la medida que se orienten las políticas públicas y formemos un ser humano, moral, justo, equitativo, con vocación de servicio hacia los demás seres que habitan el planeta.
- k) En la perspectiva de Jones(2009) Planteamos que para evitar las inequidades nuestro gobierno debe garantizar las estrategias siguientes:
- Igual oportunidad de vida para todos y todas: No debe haber diferencias en los resultados por causas de factores fuera de control de las personas. El Estado debe garantizar que su

población tenga las condiciones fundamentales para poder competir en cualquier escenario, entenderse de la niñez debería ser la razón de su existencia para construir una sociedad con una población desarrollada, humanizada y sostenible en el tiempo. La salud, educación y alimentación para los niños funciones de entrada para la construcción de una sociedad justa, equitativa.

- Igual preocupación por las necesidades de las personas: Algunos bienes y servicios son necesarios y deben ser distribuidos en forma proporcional al nivel de necesidades de las personas. El Estado debe ser el que garantice a plenitud los derechos sociales (alimentación, salud, educación, vivienda), seguridad ciudadana, ambiental para una vida de bienestar de los seres humanos.
- Las posiciones en la sociedad deben ser distribuidas reflejando las diferencias en esfuerzo y habilidad en el marco de la competencia justa. Debe existir instrumentos que garanticen el cumplimiento de las normas meritocráticas en la sociedad debe ser una garantía fiel. En este proceso deben alejarse los elementos vinculados a sistema relacional de origen social, económico, político y religioso.

➤ **El trasfondo de una cultura que no facilita la descentralización con participación de los actores sociales locales.**

La cultura hondureña ha generado históricamente un tipo de ser humano apagado, ausente, sumiso, temeroso, poco participativo, y profundamente dependiente sociopolíticamente, fue el cacique, el caudillo, el patrón de la hacienda y posteriormente del intenso proceso de urbanización y migración rural urbana, se transformo en el padre de la patria, el padre-Estado, llevando al mundo urbano la mentalidad de peón, obrero, jornal, inquilino, esto de alguna manera impacta cuando queremos lograr la participación de todos en los procesos de desarrollo local y dejamos que otros tomen decisiones por nosotros.

➤ **Es necesario plantearnos la interrogante siguiente; ¿Deseamos realmente la descentralización?**

Entendida la descentralización desde una perspectiva teórica, creo que ningún hondureño ubicado en la comunidad, en el municipio en el departamento en la aldea se opondría a este proceso tal como lo demuestran todas las entrevistas y procesos de consulta en el marco de esta investigación. Sin embargo no hay que desconocer que los obstáculos en el proceso de descentralización tienen causas profundas históricas en el las lógicas de funcionamiento del Estado en su nivel público, en donde sobresalen la tradición centralista, caudillistas de los actores que nos dirigen, contaminados de una cultura organizacional que prioriza profundamente los procedimientos y lo legal sobre los resultados objetivos y de bienestar de la población, la búsqueda de alternativas desde una perspectiva como respuesta a problemas complejos, la subordinación de la toma de decisiones a actores centrales y a los presupuestos, las dificultades en la coordinación de los diferentes actores en todos los ámbitos, la falta de secuencia en la ejecución de las políticas de Estado de un gobierno a otro y por último el bajo interés de pasar del nivel institucional al societal en el desarrollo de la política de descentralización, para generar las capacidades requeridas para el desarrollo humano sustentable a través de procesos endógeno y exógeno.

Podemos afirmar nuevamente que la cultura de nuestros dirigentes tiene prevalencia centralista, la práctica nos confirma que la cultura no se cambia con una **ley o una reforma**, la cultura de los actores es una construcción profunda cultural e histórica, desconociendo esta situación lo que se hace en nuestro país es dar un nombre subjetivo a algo, a procesos a decisiones a instituciones, esto en la mayoría de los casos es distinto a lo que sucede en la realidad práctica.

Tan bonito luce el aparato de la descentralización pintado por fuera pero se derrumba cuando alguien a penas toca el llavín de la puerta del actor que dirige el proceso. Lejos del ideal colectivo de construir una sociedad participativa igualitaria, equitativa, justa, sueño de hace 20 años con el proceso de descentralización hondureño, lo que hemos construido es un tipo de escenario vertiginosamente peligroso para el municipio como actor social histórico y para la especie humana en donde sobresalen las características de la inequidad, injusticia, centralista, caudillista, racista, xenofóbica, violenta, retrograda, autoritaria temerosa de la innovación, detenida en el tiempo y espacio.

Hemos observado que en estos 20 años de aparente descentralización del Estado se han desconcentrado ciertos elementos de la administración estatal pero el poder tradicional, tan solo un centímetro de un metro.

➤ **Gobiernos que no gobiernan y municipios que no pueden desarrollarse por falta de participación de los actores sociales locales.**

Las funciones administrativas de un gobierno tienen que ver con la satisfacción de manera regular y continua de las necesidades de la comunidad a través de los servicios públicos y demás organismos creados por la ley para tal objeto. El concepto de gobierno en el ámbito del Estado tiene una segunda lectura política que significa ejercer el poder permanentemente, tomar decisiones de alcance colectivo, imponer la autoridad, representar el bien común o el interés general, establecer visión de futuro y objetivos estratégicos, en esencia una capacidad para construir y ejecutar proyectos a futuro. En la práctica observamos gobiernos que han perdido cierta legitimidad y municipios sin espacio autonomía participativa para desarrollarse.

En ciencia política el concepto de “gobierno” alude a una estructura organizacional pública con capacidades ejecutivas, que no se encuentra sometida a una instancia superior a menos que, voluntariamente se da capacidades limitadas y definidas a instancias superiores, como un modelo político federal, o como se observa en los modernos procesos de construcción de estructuras supranacionales, ejemplo la Unión Europea, estas concepciones nos pueden llevar a plantear que en Honduras no existen gobiernos municipales en sentido estricto, si no entes desconcentrados con algunas funciones administrativas delegadas por el gobierno central, en consecuencia no podemos hablar de descentralización del Estados en sentido estricto si no más bien de desconcentración de ciertas funciones y procesos. En este sentido Cea (1999) sostiene que gobernar un territorio es ejercer tres funciones de gobierno;

- a) Función política ejecutiva
- b) Función normativa judicial y de control
- c) Función administrativa

La función política y ejecutiva debería expresarse en la capacidad para establecer y ejecutar modelos de crecimiento y desarrollo propios, únicos y diferentes de los modelos que se construyen a nivel nacional.

- **Se puede concebir un proceso real de descentralización sin recursos financieros propios;**

No, debe ser la lógica de apoyo a este proceso, en Honduras efectivamente el mayor aporte de recursos financieros para el proceso de descentralización han sido precisamente las transferencias del Estado que hace al municipio que para el 2012 llegaba al 9%. Sin embargo se propone en el marco de esta investigación que los municipios deben transitar en tres vías para generar sus procesos la primera **vía ideal es la autogestionaria**, mediante la cual los actores locales mediante procesos participativos de consenso y mediante pactos sociales entre las autoridades municipales con la ciudadanía logren altos niveles de tributación de sus ciudadanos.

Las transferencias del Estado deberían ser destinadas para incentivar la producción, creación de mpyimes, y mejoramiento de condiciones de salud, educación y alimentación. Se debe pensar en una lógica de desarrollo diferente a la que históricamente se ha implementado, debe potenciarse a los actores locales para la autogestión, esto es generar sus propias fuentes de financiamiento y los recursos financieros que transfiere el Estado sean de apoyo no a la inversa.

- **Las causas que debilitan el proceso de descentralización en la mancomunidad de municipios del sur de la Paz.**

Las causas que debilitan el proceso de descentralización se encuentran precisamente en como se construyó históricamente el Estado Hondureño, mediante un proceso continuo de centralización política y administrativa y de concentración del poder en una única ciudad y en los caudillos terratenientes, podemos afirmar que Honduras ha experimentado históricamente un modelo inusual de modificaciones en lo administrativo, económico, social

y político generando una demanda esporádica a lo largo del tiempo por una administración descentralizada.

Veinte años de discurso no han logrado socializar y empoderar a profundidad el tema de la descentralización municipal entre los diferentes actores locales y nacionales de la sociedad hondureña, ya que en el currículo oculto de sus discursos esta perenne, el tema de la distribución del poder a los actores locales, y el temor que ese poder local pueda ser arrebatado por nuevos actores visionarios que empiecen a socavar las bases y lógicas históricas que han mantenido el poder de los caudillos históricos que normalmente pertenecen en los partidos tradicionales que han gobernado este país y que entre unas de sus maniobras impulsan ahora a sus nietos para seguir conservando el poder bajo el esquema tradicional y patriarcal, esto es decir “vino viejo, en odres nuevos”.

- **El índice de desarrollo humano (IDH) variable importante en el conocimiento teórico sobre descentralización municipal.**

Se llega a concluir también que los municipios de MAMSURPAZ con mayor índice de desarrollo humano (IDH)(San Antonio del Norte) sus actores tienen mayor conocimiento acerca del proceso de descentralización y el significado del mismo, lo que no significa un mayor grado de participación si no más bien un mejor acceso a la información del gobierno a través de los medios de comunicación radiales y televisados. En los municipios con menores índices de (idh) las personas asocian el proceso de descentralización únicamente con la transferencia de recursos económicos, que el gobierno central hace al municipal.

- **El que tiene más galillo traga más pinol**

En el contexto hondureño 23 municipalidades de Honduras se llevan el mayor presupuesto en concepto de transferencias del Estado así como los subsidios por el volumen electoral que representan, en consecuencia la descentralización municipal se vuelve excluyente, desigual, inequitativa para 275 municipios rurales y pobres, pero que mancomunados son una fuerza con poder para desafiar al Estado mismo.

➤ **Que debemos entender por desarrollo Humano, descentralización y participación**

- La descentralización yo la conceptualizo en la misma perspectiva que Sergio Boisier conceptualiza el desarrollo local; como “un proceso localizado de cambio social sostenido que tiene como finalidad última el progreso permanente del municipio de la región, de la comunidad regional como un todo y de cada individuo residente en ella”. Ello requiere, el crecimiento de la autonomía local (capacidad local), capacidad de apropiarse de parte del excedente económico y reinvertirlo, crecimiento del proceso de inclusión social, crecimiento del proceso de conciencia y movilización social (manejo de recursos) y auto-percepción de pertenencia a la región al municipio, es decir identidad.
- La participación la adopto en la perspectiva de Verdesoto(2000) Concluye que en la perspectiva de cambio social, la participación se encamina a lograr el reconocimiento de los más débiles por parte del Estado, promueve procesos de cambio en la cultura política, genera la construcción de sujetos sociales autónomos e implica una reforma del sistema político. El sentido último de la participación democrática es garantizar una mayor equidad en la distribución de los recursos económicos y de poder, en este sentido, los procesos participativos son decisivos para impulsar un nuevo modelo de desarrollo.
- El desarrollo humano sostenible lo entiendo en la perspectiva de A. Serrano(2007) *Como “ El despliegue complejo (multirelacional) y determinado (material, política y éticamente) del potencial social generador de capacidades determinadas (de acuerdo a fines sociales y de satisfactores adecuadas para la satisfacción de las necesidades auténticas (las que temporal y espacialmente se definen como tales en cada momento histórico) que se realiza con su conocimiento de su alcance y límites (gestionado científicamente de forma multidisciplinar), prudente e inteligentemente (con reconocimiento efectivo de los límites), con participación libre y consensuada de los afectados (por tanto: con previa educación, capacitación y acceso a medios de las personas involucradas) y con sentido de futuro, esto es, pensando en las generaciones actuales y futuras (teniendo en cuenta la relación sostenible de los seres humanos entre si y de ellos con la naturaleza)”*. Los ejes fundamentales en esta concepción sobre

desarrollo humano sostenible son: a) Despliegue de potencial social, b) generación de capacidades, c) satisfacción de necesidades, d) gestión científica e) reconocimiento efectivo de los límites, f) participación ciudadana libre y consensuada, g) educación capacitación y acceso a medios de involucrados, h) sostenibilidad.

- Actor social lo conceptualizo en la perspectiva de Touraine, A. al *“hombre o la mujer que intenta realizar objetivos personales en un entorno constituido por otros actores, entorno que constituye una colectividad de la cual se siente parte y cuya cultura y reglas de funcionamiento constitucional hace suyas, aunque sólo sea parcialmente”*

➤ **La gestión del desarrollo local**

El proceso de gestión del desarrollo local alternativa en MAMSURPAZ debe partir de un énfasis en las capacidades endógenas y en la participación. Se concibe a la participación como un mecanismo para lograr el reconocimiento de los más débiles por parte del gobierno municipal y construir actores sociales autónomos capaces de generar propuestas, interlocutar con su gobierno y ejercer el control social. De ahí que la participación sea un elemento fundamental para la reforma del sistema político y el paso de una administración tradicional centralizada a un Modelo de gestión descentralizado, construido desde de la participación objetiva de los actores locales.

➤ **La participación democrática**

El sentido último de la participación democrática es garantizar una mayor equidad en la distribución de los recursos económicos, sociales, culturales y de poder. De este modo, el proceso de descentralización participativa en MAMSURPAZ es visto como un medio para impulsar un nuevo modelo de gestión del desarrollo municipal participativo, humano y sostenible. Lo político entonces, adquiere un carácter central en la propuesta al respecto;

➤ **Estructuras sociales y gobernanza**

Dado que estructuras sociales y de gobernanza en MAMSURPAZ son más verticales, centralizadas y caudillistas y están basadas en relaciones autoritarias y los niveles de

confianza de la población son bajos, la capacidad ciudadana y organizativa para la acción colectiva también es baja, el acceso y control sobre el municipio y la economía son débiles.

En consecuencia se da la necesidad de un nuevo contrato social histórico en donde las relaciones sean horizontales, estén basadas en la confianza y los valores compartidos, los niveles de participación objetiva en las organizaciones sociales potenciadas al más alto nivel, con mayor interrelación entre el Estado, el mercado y los actores sociales locales.

DESAFÍOS EN MAMSURPAZ

- **La articulación de lo local, regional y nacional**
 - El proceso de regionalización en Honduras en el marco del plan de nación ha generado gran esperanza y desafíos como un modelo de desarrollo que genera avances en otros países latinoamericanos los temas a discutir son los relacionados a la autonomía municipal, la participación de los actores locales, el financiamiento y la agenda oculta del poder político para sacar provecho electorero, esta variable llevada a la practica deslegitimaría el modelo de descentralización y regionalización para lograr el desarrollo, humano, sostenible.
 - Otro de los desafíos radica, sin duda, en lograr el paso desde el discurso reivindicativo de la participación ciudadana hacia el impulso de procesos concretos de descentralización con participación y concertación de intereses de los diversos actores (incluidos los actores multiétnicos) en la planificación y gestión del desarrollo local. En contextos como el de MAMSURPAZ, este desafío conlleva la necesidad de articular diferentes lógicas y prácticas de acción que respondan a diversos requerimientos y demandas marcados por culturas políticas diversas.
 - Es el fortalecimiento de las capacidades de generación de propuestas, negociación y toma de decisiones, no solo del Estado, sino también de los municipios y organizaciones de base, con un énfasis en el fortalecimiento de su rol político-participativo. Es necesario que las distintas acciones que realizan las organizaciones se articulen y permitan construir un capital para mejorar su posición y su poder en los escenarios locales e incidir en los espacios de toma de decisiones en las distintos

ámbitos del Estado Hondureño.

- Para analizar los procesos de flujo y reflujo vividos por el proceso de descentralización durante los últimos años y particularmente en su articulación con el gobierno central, proponemos también, partir de la inserción de las organizaciones locales en el campo de juego de la gestión local participativa. Comprender a la gestión local del desarrollo desde una perspectiva "celular", lo que implica definirla como "una red o configuración de relaciones objetivas y subjetivas entre posiciones" en la que diversos actores se relacionan, interactúan expresan diversos intereses, ocupan posiciones de fuerza e interrelaciones construyen identidades y significados culturales, luchan por la conservación o la transformación de las relaciones de poder con democracia al interior del propio espacio celular se desarrollan a su interior, se potencian(desarrollo endógeno) y posteriormente se articula e interrelaciona con otros actores nacionales y supranacionales para potenciarse mas(desarrollo exógeno) con otros procesos y actores externos.
- En las prácticas concretas, en las que intervienen actores concretos en escenarios locales concretos, la gestión local participativa constituye también un escenario de conflicto y de disputa en el que se negocian contenidos y se generan "discursos de verdad" en función de las propias relaciones de poder. Como lo afirma Foucault(1979: 171), las relaciones de poder implican al mismo tiempo resistencias, las cuales son efectivas precisamente en los puntos en los que el poder se ejerce y al igual que el poder, estas resistencias locales pueden dar lugar a estrategias globales.
- Las identidades colectivas construidas en la dinámica organizativa de los actores sociales en los contextos locales y en el campo de juego de la gestión local, se expresan también en la construcción de un discurso de verdad, que recurriendo a elementos simbólicos presentes en la cultura local, contribuyen a generar cierta normatividad en las prácticas sociales, orientadas a legitimar a la organización y a fortalecer el sentido de pertenencia de sus participantes. Las identidades construidas potencian la realización de acciones colectivas y motivan la participación de los asociados en las mismas, lo cual a su vez refuerza estas identidades a ese nivel deben conducirse a los

actores de MAMSURPAZ

- Debe generarse la institucionalidad democrática para brindar condiciones favorables que facilite procesos de cambio social y mejoramiento de las condiciones de vida y de bienestar para toda la población.
- En el ámbito del Estado debe construirse un modelo de democracia, con la capacidad para reconocer y estar constituida por el conflicto político, que bloquee la posibilidad de que las diferencias de clase social se traduzcan en desigualdades en la toma de decisiones, posibilitando una redistribución del poder social. Es necesario entonces analizar cuáles son las características del sistema político que permiten llegar a estos fines y qué tipo de cambios requiere el modelo democrático actual para posibilitar la construcción de actores sociales generadores de cambios sociales significativos” y de beneficio para toda la sociedad hondureña.
- De hecho, la participación social implica un proceso de largo plazo que supone la construcción de actores sociales capaces de generar propuestas que puedan tener significado en el plano de lo concreto y que apunten a la construcción de una base programática y política de construcción de futuro. En este marco, es necesario plantearse una estrategia de doble entrada, teniendo en cuenta el largo y el corto plazo. Es decir, generar paralelamente respuestas objetivas a necesidades específicas de las mancomunidad, recoger las experiencias emblemáticas nacionales e internacionales para que puedan servir de base para la implementación de políticas públicas de largo sustento, y trabajar con un horizonte de largo plazo que supone la construcción de actores sociales del desarrollo y de un proyecto político y socio-económico de carácter emancipador para la colectividad.
- El modelo de gestión del desarrollo municipal participativo se convierte en un mecanismo primordial para iniciar el largo proceso de desarrollo humano el desafío esta en generar las potencialidades organizativas y de poder para su implementación, no se plantea para MAMSURPAZ, También tiene vigencia para todos los municipios pobres de Honduras en especial a los 28 municipios que yo llamo ahora el triángulo municipal para el desarrollo humano sostenible.

BIBLIOGRAFÍA

- (BID), B. I. (1997). *libro de consulta sobre Participación*.
- (SGJ/BID), S. d. (1996). Por el Desarrollo Municipal. *Seminario Taller SGJ/BID*. Tegucigalpa, Honduras.
- (1984). *Bases de discusión para una política regional alternativa*. Santiago de Chile: Aconcagua.
- Territorio, Estado y Sociedad*. (1990). Santiago de Chile: Pehuén.
- El difícil arte de hacer región*. (1992). Cusco, Perú: Centro de Estudios Regionales "Bartolomé de las Casas.
- La modernización del Estad. Una mirada desde las regiones. (1995). *Nueva Sociedad*(139). Cuaderno # 3 . (1997). *FLACSO, programa El salvador* . El Salvador.
- (1997). *Sobre el Desarrollo Mundial 1997:El Estado en un Mundo en Transformación*. Washington D.C .
- Cuaderno # 4 de Educación Ciudadana . (Mayo de 1999). Tegucigalpa, Honduras, Honduras.
- Centre for economic performance. (January de 2000). *London School of economic*(999).
- El Desarrollo en su lugar*. (2003). Santiago de Chile: Pontificia Universidad Católica de Chile.
- Desarrollo territorial y descentralización. El desarrollo en el lugar y en las manos de la gente. (2004). *Latinoamericana de Estudios Urbanos Regionales EURE*.
- Universidad de los Lagos, O. (Ed.). (2005). La Regionalización en Chile: ¿Quo Vadis? *Seminario sobre Evaluación de la Regionalización*. Chile.
- Globalización, geografía y regionalización en un contexto de flexibilidad. (2006). *Seminario Internacional sobre Globalización y Regionalización*. Mexico D.F. .
- Gobierno de Honduras.(2010). Plan de nación.Tegucigalpa M.D.C. (2010). Tegucigalpa, Honduras .
- A, S. (2000). *Desarrollo y Libertad*. México: Planeta.
- A, T. (2004). *¿Que es la Democracia?* México: FCE.
- Achurra, M. (1969). La Experiencia de Planificación Regional en Chile . *Programa de capacitación* . Chile .

- Adenauer, F. K. (1993). Descentralización en Chile: Antecedentes, situación actual y desafíos futuros. *Descentralización y Federalismo*. Buenos Aires, Argentina: CIEDLA.
- AGHON, G. (1996). *Descentralización Fiscal en América Latina*. Santiago Chile : MIDEPLAN.
- Ahumada, C. y. (2000). *Colombia: descentralización, poder local y participación comunitaria*". En *Descentralización, municipio y participación ciudadana: Chile, Colombia, Guatemala*. Ceja, Bogota.
- Aja, E. (1992). *Configuración constitucional de la autonomía municipal, en informe sobre el Gobierno Local*. Madrid: Fundación Carlos PI Suayer.
- Albuquerque, F. (1995). *Espacio, territorio y desarrollo económico local*. (I. L. R, Ed.) Santiago de Chile.
- Albuquerque, F. (1997). *Metodología para el Desarrollo Económico y Social*. (CEPAL/ILPES, Ed.) Santiago de Chile.
- Albuquerque, F. (2001). *Desarrollo económico local y descentralización en América Latina: un análisis comparativo*. CEPAL/GTZ.
- Alforja. (2001). *Sistematización de tres proyectos municipales de abastecimiento y utilización de aguas*. Costa Rica: Cuadernos Alforja.
- ALMOND, G. (1982). *Política Comparada*. Madrid: Tecnos.
- Amaro, N. (26-28 de Marzo de 1998). <http://www.soc.ihu.edu/ladark/guatconf/amaro.html>.
Obtenido de <http://www.soc.ihu.edu>
- Amaro, N. (1990). *Descentralización y participación Popular en Guatemala*. Guatemala: INCEP.
- Amaro, N. (1994). *Descentralización, gobierno local y participación*. Tegucigalpa, Honduras : Guaymuras.
- Amaro, N. (1994). *Descentralización, Gobierno local y Participación. América latina y Honduras*. Ministerio de Gobernación y Justicia, USAID, Universidad de San Pedro Sula , Tegucigalpa, Honduras .
- Amaro, N. (1996). *Descentralización y participación popular en Guatemala*. INCEP: Guatemala.
- AMHON. (2000). *Plan AMHON 2000*. Tegucigalpa, Honduras.
- AMHON. (s.f.). *Bases para una Estrategía de Descentralización. Un nuevo País desde lo local* . Tegucigalpa, Honduras: SFE.

- AMHON. (s.f.). Compendio de Leyes para el Sector Municipal. *Dos Tomos*. (A. E. Internacional, Recopilador) Tegucigalpa, Honduras: SFE.
- Amin, S. (1999). *El capitalismo en la era de globalización*. Barcelona, España: Paidós.
- Anderson, B. (1997). *Comunidades Imaginadas*. México: FCE.
- Ans, D. (2007). *Honduras Difícil Emergencia de una Nación, de un Estado*. Renal Video, Tegucigalpa.
- Arancibia, J. M. (1999). *Poder Local. Viejos Sueños, Nuevas Prácticas*. Guatemala: Consejería en Proyectos.
- Arenas, F. (1990). *Manual de Desarrollo Regional*. Santiago de Chile: INC/PRED/REGION/IEU.
- Arocena, J. (Abril de 1997). Globalización, Integración y Desarrollo Local. *Persona y Sociedad*, XI(1).
- Arocena, J. (1998). *Desarrollo Local: Tentativa de conceptualización. En Desarrollo Local, Democracia y Ciudadanía. Montevideo: Centro de Participación Popular (CPP) Beck, Ulrich. ¿Que es la Globalización?* Barcelona;España: Paidós.
- Arocena, J. (2004). El perfil del actor local, su contexto y la construcción de un proyecto colectivo. *Conferencia Magistral*, (pág. 145). Uruguay.
- Arocena, J. (2004). El Perfil del Actor Local, su contexto y la construcción de un proyecto colectivo. *Conferencia Magistral*. Uruguay.
- Arroyo, D. (1997). Estilos de Gestión y Políticas Sociales Municipales en Argentina. En O. d. CBC, *Hacia un Modelo de Gestión Local*. Córdoba : Universidad Católica de Córdoba.
- Asociados, A. &. (1999). *Diagnostico Comunitario en cuatro Municipios del Departamento de El Quiché*. Guatemala: Informe Final .
- Autores, V. (1997). *Políticas y Propuestas de Centralización en Centroamérica*. FLACSO.
- Balestra, R. (1979). *Sociología de la Cooperación*. BS As.
- Baltodano, M. (1999). *La Institucionalización Política y Jurídica de la Participación Ciudadana, estudiando el caso de Nicaragua. Democratizar la Democracia: el desafío de la participación ciudadana* . . Managua, Nicaragua : Ediciones Graphic Print.
- Barreiro, C. F. (1988). Los agentes de desarrollo" [CD-ROM]. 45/46, pág. 145. Montevideo, Uruguay: Cuadernos del CLAEH.

- BCIE. (1997). Ordenamiento Territorial y Descentralización en Honduras. (O. Godichet, Ed.) *de la integración y del desarrollo de Centro América*(52).
- Benno, S. (1998). Gestión educativa y calidad de vida. La educación. *Revista Interamericana de Desarrollo Educativo*, II(118).
- Bianchi, P. y. (1999). *Innovación y Territorio* . México: JUS.
- BID. (1997). *libro de consulta de participacion social* . Washington D.C.
- BID PNUD CEPAL. (1995). *Informe de la Comisión Latinoamericana y del caribe sobre el Desarrollo Social* .
- Blanco, C. (1997). *El Proceso de Descentralización en Venezuela*. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Blanco, I. y. (2002). *Gobiernos Locales y Redes Participativas* . Barcelona: Ariel .
- Bobbio, N. (1984). *Democracia representativa y Democracia Directa. El Futuro dela Democracia* . Mexico : Fondo de Cultura Economica .
- Boettcher, E. (1984). *Las cooperativas en una economía de Mercado*. BS AS Intercoop.
- Bogardus, E. (1964). *Principios y problemas del Cooperativismo*. Mexico D.F: Libreros Mexicanos Unidos.
- Boiser, S. (2000). *Conversaciones Sociales y Desarrollo Regional*. Talca : Universidad de Talca.
- Boisier, & S. (2002). 2001: La odisea del desarrollo territorial en América Latina”, presentado en el Seminario Internacional. *Los Estudios Regionales de Antioquia*. Medellin.
- Boisier, S. (1996). Em busca do esquivo desenvolvimento regional: entre a caixa-preta e o projeto político. En *Planejamento e Políticas Públicas*. Brasilia.
- Boisier, S. (1998). Post-scriptum sobre desarrollo regional: modelos reales y modelos mentales. En *Anales de Geografía de la Universidad Complutense* (págs. 13-35). Madrid.
- Boisier, S. (2000). Desarrollo (local): ¿de qué estamos hablando?”,. En *Estudios Sociales*. Santiago de Chile.
- Boisier, S. (2007). *El Regreso del Territorio* . Santiago de Chile : ILPES.

- Boisier, S. e. (1985). *Política Comercial y Desarrollo Regional: el impacto de la política de apertura externa de Chile, sobre la estructura insdustrial regional.* (U. C. Chile, Ed.) *EURE*(35).
- Borja, J. (1984). *La Descentralización: una cuestión de método.* Barcelona : Comisión de Descentralización Municipal y participación Ciudadana .
- Borja, J. (1986). Dimensiones teoricas problemas y perspectivas de la descentralización del Estado. En J. Borja, *Descentralización del Estado, movimiento Social y gestión local.* Santiago de Chile: ICI, FLACSO, CLACSO,.
- Borja, J. (1997). *Descentralización y Participación Ciudadana* . Madrid: Instituto de Estudios de Administración Local.
- Bravo Lira, B. (1992). *El absolutismo ilustrado Hispanoamerica: Chile (1760-1860) de Carlos III a Portales y Mont.* Santiago de Chile : Universitaria .
- BRESSER PEREIRA, L. C. (1999). *Cultura Democracia y Reforma de Estado. En una cultura para la Democracia en America Latina.* Mexico.
- Bresser Pereira, L. C. (1999). *Cultura Democracia y Reforma del Estado.* En S. y. Sosnowski, *En una cultuura para la Democracia en America Latina.* Mexico: Fondo de Cultura Economica.
- BRIONES, C. y. (1995). *Gobernabilidad en Centroamerica* . San Salvador: FLACSO.
- Brugué, Q. &. (1998). *Gobiernos Locales y Políticas Publicas* . barcelona : Ariel.
- Caldera, H. y. (1996). *Gobierno Local y Participación Ciudadana.* En R. Cordova, & F. P. Salvador (Ed.), *Centroamérica: Gobierno Local y Participación Ciudadana.* El Salvador.
- CALDERON, F. (1990). *Hacia un nuevo orden estatal en América Latina. Veinte tesis socio políticas y un corolario de cierre . paraguaya de sociología*(77).
- Cardenas, g. A. (2003). *Cultura, participación social y desarrollo local. Una propuesta democrática Universidad de Cienfuegos "Carlos Rafael Rodríguez.* Obtenido de <http://www.monografias.Com>: <http://www.monografias.Com/trabajos28/cultura-y-desarrollo.shtm>
- Cárdenas Gónzales, A. (23 de diciembre de 2006). *Cultura, participación social y desarrollo local.* . Obtenido de Una Propuesta democrática en línea: <http://www.monografias.com/trabajos28/cultura-y-desarrollo.shmtl>.
- Carrillo, E. (2001). *Los Gobiernos Locales, En Román P (coord) El Sistema Politico Español.* Madrid: Mcgraw Hill.

- CASTELL, M. y. (1997). *local y Globa*. Madrid: Tauros.
- Castells, M. (1997). *La era de la Informacion. Economia, Sociedad y Cultura*. Madrid: Alianza Editorial.
- CASTELLS, M. (1998). *la era de la informacion*. Madrid: Alianza.
- CASTILLO VELARDE, J. (7 de septiembre de 1999). El Lado Humano de la Descentralización.
- Castells, M. (1998). *Hacia el Estado red*. Sao Paulo Brasil.
- CATAIÁ, J. P. (1994). *Gobernabilidad democrática en América Latina Finisecular*. Barcelona.
- CEPAL. (1999 2000). *Panorama social de América Latina*. Santiago.
- CEPAL. (2000). *Panorama social de América Latina*. Santiago.
- Coleman, J. (1986). Social Theory, Social Research An Theory of American. *American Journal oSociology*, 1309-1335.
- Colino, C. (2002). Democracia, Participación Ciudadana y Problemas de la Gestion de los gobiernos locales en Europa. *VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la* , (págs. 8-11). Lisboa, Portugal.
- Comision Ejecutiva para la Descentralización del Estado*. (1995). tegucigalpa.
- COMURES. (1998). Propuesta sobre el desarrollo local, la descentralización y gobiernos municipales. *Revista Centroamericana de administración pública del Instituto centroamericano de administración Pública ICAP*, 34-35.
- CORAGGIO, J. L. (1997). *La Descentralizacion. El Dia Despues*. Montevideo.
- unil, N. (1992.). *Participación ciudadana*. CLAD: Caracas.
- Cunill Grau, N. (1997). Repensando lo Público a través de la Sicidad. *Nueva Sociedad*.
- Cunill Grau, N. (1998). *Lo Público No Estatal en la Reforma del Estado*. Buenos Aires: PAIDOS - CLAD.
- Cunill, N. (1994). *Participación ciudadana*. Venezuela: CLAD.
- D, C. (1992). *La descentralización en Honduras. Alcances y limitaciones de la ley Municipal*. CONPLAN, Tegucigalpa, Honduras.
- De Mattos, C. (1989). Falsas expectativas ante la descentralización. Localistas y Neoliberales en contradicción. *Nueva Sociedad*(104).

- Delegación de Honduras . (1998). La reforma del Estado y el fortalecimiento de la autonomía municipal en Honduras. (ICAP, Ed.) *Revista Centroamericana de administración Pública del Instituto centroamericano de administración Pública*(34/35).
- Delgado, A. (1992). *Constitución, convivencia social y participación ciudadana*, Pontificia Universidad Javeriana, *Unidad de estudios políticos y relaciones internacionales*. Bogota, Colombia .
- Desarrollo, B. I. (2000). *Secretaría de Gobernación y Justicia*. Documento de Consultoría, Tegucigalpa.
- Desarrollo, P. d. (1993). *Informe Sobre Desarrollo Humano*. PNUD.
- Desarrollo, P. d. (1993). *Informe Sobre Desarrollo Humano* . PNUD.
- Does, F. J. (s.f.). Decentralization increase government responsiveness to local needs?
- Dubón, L. y. (1995). Proceso para la Descentralización y Fortalecimiento Municipal. En W. by Michael Bruno and Boris Pleskovic (Ed.), *Annual World Bank conference on development economics*. Washington D.C.
- E., P. L. (1996). El Regimen Municipal y la Constitución Nacional. Autonomía y Autarquía. En G. y. Loza, *El Municipio Argentino*. Buenos Aires: Centro Editor de America Latina .
- Echeverria, R. (2000). *La Empresa Emergente, la Confianza y los Desafíos de la Transformación*. Buenos aires : Gránica.
- Eduardo, P. P. (1984). *Comunidades de Guatemala, Recopilación* . Guatemala.
- Elster, J. (1998). *Deliberative Democracy* . Cambridge, Cambridge.
- Espina, M. (2006). Apuntes sobre el concepto de Desarrollo y su Dimensión Territorial. En A. Guzón, & Academia (Ed.), *Desarrollo Local en Cuba*. La Habana , Cuba .
- Espina, M. (2007). Los estudios de pobreza y el diseño de políticas sociales. Límites y retos actuales. En L. Carrizo, *Políticas de Pobreza y el Diseño de Políticas Sociales. Límites y Retos Actuales*. Montevideo, Argentina: CLAHE-UNESCO.
- Estadísticas, I. N. (2001). *Estimaciones del Instituto Nacional de Estadísticas con base en el Censo de Población y Vivienda* . Tegucigalpa, Honduras.
- Estadísticas, I. N. (2004). *Encuesta de Condiciones de Vida* . Tegucigalpa, Honduras.
- Estado, C. E. (Julio de 1995). La Alcaldía Somos Todos, manual sobre la Ley de Municipalidades. *COMUNICA*.

- Estado, C. P. (1993). *Descentralización y Fortalecimiento Municipal* . Tegucigalpa, Honduras.
- Fadda Cori, G. (1990). *La Participación como Encuentro: Discurso Político y Praxis Urbana*. (U. C. Venezuela, Ed.) Caracas, Venezuela : Fondo Editorial Acta Científica.
- Falk, R. (1998). *www.transnational.org/forum*. Obtenido de *www.transnational.org/forum*
- Fedozzi, Z. (1997). *Orcamento participativo: Reflexoes sobre a experiencia de Porto Alegre*. Porto Alegre, Brasil: Observatorio de Políticas Urbanas Urbanas y Tomo Editorial.
- Feliciani, F. (1994). Promoción del desarrollo humano y lucha contra la exclusión social: dos enfoques complementarios. *Hombres de Maiz*(20).
- Fernando, B. C. (2004). *Los Agentes de Desarrollo*. Montevideo, Uruguay.
- Ferrer, M. &. (2006). *La Participación Política: Factores explicativos*. En F. &. Torcal, *En Montero*. Madrid, España: CIS.
- Figueroa, R. (s.f.). *Cifras. Modernización Municipal en Centroamérica* .
- Finot, I. (1998). *Descentralización del Estado y Participación en América Latina, Un enfoque critico* . CEPAL .
- Finot, I. (1999). *Elementos para una reorientación de las políticas de Descentralización y Participación en América Latina*. (CLAD, Ed.) *Reforma y Democracia*(15).
- Fleury, S. (1999). *La Reforma del Estado en América Latina*. *Nueva Sociedad*(160).
- Font, J. &. (2001). *La Democracia Local: un Mapa de experiencias Participativas*. En j. Font, *Ciudadanos y Decisiones Públicas*. Barcelona : Ariel .
- Font, J. &. (2004). *¿Qué hay detrás de la oferta de participación?: el rol de los factores instrumentales e ideológicos en los mecanismos españoles de participación*. *IX Congreso Internacional de CLAD Sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*. Madrid, España.
- Foucault, M. (1984). *El Discurso del Poder*. México D.F.
- Franco, C. (1992). *Imágenes de Villa El Salvador ¿Como enfrentar la pobreza?* Grupo Editor Latinoamericano.
- Francois, C. (2000). *concytec.gob.pe*. (I. A. Sistemas, Editor) Obtenido de <http://www.concytec.gob.pe/ias>

- Frank, A. (1991). *El Desarrollo del Subdesarrollo*. Un ensayo Autobiografico, Caracas, Venezuela.
- Fronzizi, R. (1945). *¿Qué son los Valores?* México: Fondo de Cultura Economica.
- Furlan, J. G. (1989). El municipio como instrumento del desarrollo regional y la participación. En R. y. Esteco, *Municipio y Región Descentralización Estatal y Promoción de Actividades Productivas*. IIPAS.
- Gai, D. (1989). Desarrollo con participación: algunas perspectivas basadas en experiencias. *Planificación del desarrollo*, 19.
- Gai, D. (1989). 'Desarrollo con Participación: Algunas Perspectivas Basadas en Experiencias de Origen Popular'. *Planificación del Desarrollo*(19).
- Gai, D. (1992). Desarrollo con Participación: Algunas Perspectivas Basadas en Experiencias de Origen Popular. En B. Klinsberg, *¿Cómo Enfrentar la Pobreza?* Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.
- Galvez, V. H. (1998). Poder Local y Participación Democrática. *Debate 40*. Guatemala : Flacso.
- Garcia Delgado, D. R. (1997). *Hacia un nuevo modelo de gestión local. Municipio y Sociedad Civil en Argentina*. (U. d. Aires, Ed.) Buenos Aires: Oficina de Publicaciones del CBC.
- Garcia, D. D. (1997). *Hacia un nuevo modelo de gestión local municipio y sociedad civil en Argentina*. UBA.
- García, L. (s.f.). Asociacionismo municipal.
- Genro, T. y. (1999). Presupuesto Participativo: La Experiencia de Porto Alegre. Montevideo: Fin de Siglo. Uruguay.
- GIDDENS, A. (2000). *Un Mundo Desbocado*. Madrid, España.
- Godichet, O. (s.f.). et al. Descentralización y gobierno municipal en Honduras.
- Grupo, C. (2000). *Honduras y la cooperación internacional: alianza estratégica en la reconstrucción y transformación nacional*. Gobierno de la Republica, Honduras.
- Güell, P. (1999). <http://iigov.org/pnud>. Obtenido de <http://iigov.org/pnud>
- HABERMAS, J. (1975). *Crisis de la Legitimización en el Capitalismo Tardío*. Buenos Aires, argentina : Amorrortu.

- Habermas, J. (1993). *Teoría de la Acción Comunicativa: Complementos y Estudios Previos*. Mexico: REI.
- HABERMAS, J. (1997). *Mas allá del Estado Nacional*. Madrid, España: Trotta.
- Habermas, J. (1999). *La Inclusión del Otro*. España : Paídos.
- Hall, P. &. (1996). <http://www.mpi-fg-koeln.mpg.de>. Obtenido de http://www.mpi-fg-koeln.mpg.de/pu/mpifg_dp/dp96-6.pdf
- HARNECKER, M. (1995). Nueva Tesis sobre la democracia en los gobiernos de participación popular en America Latina. *Construcción del Paradigma Emancipativo*. La Habana.
- Herzer, H. y. (1993). *Gestión Urbana en ciudades Intermedias de América Latina* . Nairobi : CNUAH - HABITAT.
- Hinkelammert, F. (s.f.).
- Hinkelammert, F. (1983). *Dialéctica del Desarrollo Desigual Costa Rica* . Costa Rica : Universitaria.
- Hommer, R. (s.f.). *Conflicts and Dilemmas of Decentralization* .
- Honduras. (s.f.). *Avances en la reconstrucción y transformación nacional*.
- Honduras. (1997). *Ley de Municipalidades 1991 y su Reglamento 1993*. Tegucigalpa, Honduras: Ed. AMHON.
- Huaylupo, J. (1999). La Política Pública en un Contexto de Privatización de la Política Social del Estado. *Méxicana Sociología*(4).
- Huaylupo, J. (2005). El Liderazgo un Poder Relativo. (U. U. Universidad de El Salvador, Ed.) *Centroamericana de Ciencias Sociales*, 3(2).
- Ibañez, J. (1988). Del Pensamiento Ideal al Pensamiento Complejo. (ALFOZ, Entrevistador)
- iglesias, E. V. (1998). Palabras de cierre, Seminario “Programas sociales, pobreza y . *BID*.
- ILPES. (s.f.). Documento CPRD–E/8. Santiago de Chile.
- Iturburu, M. (2000). *Municipios Argentinos: Fortalezas y Debilidades de su Diseño Institucional*. Buenos Aires, Argentina : INAP.
- J, J. (2000). La Influencia de las Relaciones Intergubernamentales en los Procesos de Descentralización en América Latina. *IV Congreso internacional del CLAD*. Buenos Aires .

- J., B. (1983). *Participación, Gobierno y Oposición*. Madrid: Instituto de Administración Local .
- (1997). América Latina: entre la Centralización y la descentralización. En B. H. J., & I. o. Studies (Ed.), *Locality State and Development. Essay in the honour o Jos G.M. Hilhorst*.
- (1999). Political Participation. En R. J., *Measures of Political Attitudes*. San Diego: Academic Press.
- Jiménez, J. y. (s.f.). Reforma de la administración municipal en Costa Rica. Costa Rica.
- Jordan, R. (1997). *Las Ciudades intermedias políticas y lineamientos para la acción*. Santiago de Chile : ONU.
- Jordana J, S. M. (Marzo- Agosto de 1998). Descentralización del estado en América Latina: Participación VRS políticas Públicas, en Agenda. *Gobierno y Políticas Públicas*(1).
- Jordi, B. (1997). *Descentralización y participación ciudadana*. Madrid: Administración Local.
- jordi, b. (1997). *Descentralización y Participación Ciudadana* . Madrid.
- Justicia, S. d. (Diciembre 1999). Tegucigalpa, D.C. .
- Justicia., S. d. (Diciembre 2000). Tegucigalpa, Honduras .
- Kaizhong, M. C. (1997). *Decentralized Development Scenarios in Latin America*. Londres: Macmilland Press.
- Kessler, G. &. (2003). La Nueva Pobreza Urbana en Argentina y América Latina. *Perspectivas on Urban Poverty in Latin America” Washington, Woodrow Wilson Center of Public Policy*. Washington.
- KISNERMAN, N. E. (2005). *Autonomía Integradora y transformación Social: El Desafío Ético Emancipatorio de la Complejidad. Participación y Construcción de la subjetividad Social para una Proyección emancipatoria*. Centro Felix Varela.
- Kliksberg, & J. (1999). <http://www.iigov.org>. (revista Instituciones y Desarrollo) Obtenido de <http://www.iigov.org/iigov/pnud/revista/rev2/artiO4Ol.htm>
- Kliksberg, B. (1998). Seis Tesis sobre Participación. (V. A. Zulia, Ed.) *Revista Venezolana de Gerencia*(6).
- Kliksberg, B. (2000). *Capital Social y Culturas Claves Olvidadas del Desarrollo*. Argentina: INTAL-BID.

- Lebret, L. J. (1969). *Dinámica Concreta de Desarrollo*. Barcelona : herder.
- Lechner, N. (1995). *Cultura Política y Gobernabilidad Democrática*. Mexico : Instituto Federal Electoral.
- Luhmann, N. (1997). *Sociedad y Sistema. La ambición de la teoría*. Barcelona, España: PAIDOS.
- Margulis, M. (1996). Globalización y Cultura. (F. d. (UB), Ed.) *Sociedad*(9).
- Margulis, M. (1999). *La Cultura Popular*. México: Premia Editora de Libros S.A.
- MATTOS, C. A. (1989). *La Descentralización ¿una neva panacea para enfrentar el Subdesarrollo regional?* Santiago, Chile: ILPES.
- MAX NEEF, M., & OTROS. (1993). *Desarrollo a Escala Humana*. Uruguay: Ed. Nordan, Redes.
- Mejia Baltodano, J. (1998). *Gobiernos locales y desarrollo. Centro Alexander Von Humboldt para la promoción y desarrollo del territorio y la gestión del ambiente*. Nicaragua.
- Mendoza Angulo, J. (1997). La Participación Ciudadana y la Descentralización. *II Congreso Interamericano del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública*. Isla de Margarita, Venezuela .
- Merton, R. (1964). *Teoria y Estructuras Sociales*. Fondo de Cultura Economica .
- Ministerio de Planificación y Cooperación. (2004). *La Doctrina (Oculta) de la Descentralización Chilena*. Santiago deChile: MIDEPLAN.
- Mónica, B. (1999). *La Institucionalización Política y Jurídica de la Participación Ciudadana, estudiando el caso de Nicaragua. Democratizar la Democracia: el desafío de la participación ciudadana* . Managua, Nicaragua: Ediciones Graphic Print.
- Morin, E. (1974). *El Paradigma Perdido*. Barcelona, España: Kairos.
- MORIN, E. y. (1993). *Tierra Patria* . Barcelona, España : Kairos.
- Mota, F. y. (2000). El Quinto Elemento: el Capital Social en las Comunidades Autónomas. *Ciencia y política*, 2, 123-158.
- Nagetschmítz, M. &. (s.f.). Sin ciudades no hay Estado que valga. El autogobierno municipal en la República Federal de Alemania.

- Nahón, C. R. (2006). *El pensamiento latinoamericano en el campo del desarrollo del subdesarrollo: trayectoria, rupturas y continuidades*. Buenos Aires, Argentina: FLACSO.
- Navarro Yañez, C. J. (1993). *El Nuevo Localismo: Municipio y Democracia en la Sociedad Global*. Cordova .
- Navarro, Z. (1989-1998). *La democracia participativa y el desarrollo redistributivo: El caso de Presupuesto Participativo en Porto Alegre*. Brasil.
- Navarro, Z. (1998). *El caso del Presupuesto Participativo en Porto Alegre, Brasil*. Bogota : BID.
- NIACPHERSON. (1982). *La Democracia Liberal y su Época*. Madrid: Alianza.
- NOGUEIRA ALCALA, H. (1986). *Teoria y Practca Democrática* . Santiago, Chile : Andante.
- (1991). La descentralización: un tema difuso y confuso. En D. Nolhen, *Descentralización Política y Consolidación Democrática Europa-América del Sur* . Caracas, Venezuela: Nueva Sociedad.
- Norton, A. (1994). *International Handbook of Regional and Local Governments*, Birmingham, INLOGOV.
- Nufio, C. (s.f.). Bases para la preparación de un plan global para el desarrollo municipal.
- NUM, J. (1987). *Ensayos sobre la Transición Democrática* . Buenos Aires : Puntosor.
- NUM, J. (1993). *Democracia y Modernización. Perspectivas de america Latina* , Buenos Aires.
- O' Donell, G. (1997). Ensayos Escogidos sobre Autoritarismo y Democratización. *Contrapuntos*, 287-304.
- O'DONELL, G. (1992). ¿Democracias Delegativas? *Cuadernos de CLAEH*(17).
- Oates, W. (1977). *Federalismo Fiscal*. Madrid, España: Instituto de Estudios de Administración.
- Oates, W. (1993). Fiscal Federalism and Economic Development. *National Tax Journal*(2).
- OCHOA, G. C. (1993). *Los Contextos Actuales del Poder local*. Guatemala , Guatemala.
- O'DONELL, G. (1997). Contrapuntos. En *Ensayos escogidos sobre autoritarismo y Democratización* . Mexico : Paidós.

- OHOLEGUY, C. (1999). *Lo que Aprendimos de la Descentralización* . Montevideo, Argentina : Nordan-Comunidad.
- Olsen, M. (1965). *The Logic of Collective Action, Cambridge*. Cambridge University Press.
- Olsen, M. A. (1993). *El Nuevo Institucionalismo: Factores Organizadores de la Vida Política. Zona Abierta*.
- Orellana, A. (1998.). *Las políticas y propuestas de descentralización en El Salvador. Revista Centroamericana de administración Pública del Institutocentroamericano de administración Pública (ICAP)(34/35,).*
- Osborn, D. y. (1994). *La Reinención del Gobierno. Influencia del espíritu empresarial en el sector público*. Barcelona, España : Paidós.
- OSBORNE, D. (1994). *La Reinversión del Gobierno* . Barcelona: Paidós.
- Oszlak, O. (1999). *De Menor a Mejor. El Desafío de la Segunda Reforma del Estado. Nueva Sociedad*.
- Palma, E. (1983). *La descentralización desde una perspectiva política*. Santiago de Chile: ILPES.
- Palma, E. y. (1989). *Las nociones de centralización y descentralización*. Santiago de Chile: ILPES.
- Parsons, T. (1984). *El Sistema Social. Versión Española de Jose Jimenes Blanco y José Cazorla Pérez* (Segunda ed.). Madrid.
- Pateman, C. (1970). *Participation and Democratic Theory*, Cambridge. Cambridge: University Press.
- PEARCE, J. (1999). *Viejos Sueños, Nuevas Practicas: a manera de reflexión para el Analisis y el Dialogo*. En A. M. J. Arancibia, *Poder: Local. Viejos Sueños, Nuevas Practicas. Guatemala: Consejería en Proyectos*. Guatemala.
- PEASE GARCIA, H. (1984). *Movimientos Populares, Municpos y Estado. Pensamiento Iberoamericano(5)*.
- Pereyra, C. (1984). *El Sujeto de la Historia*. Madrid: Alianza.
- Peyrefitte, A. (1997). *Milagros Economicos*. Santiago de Chile: Andrés Bello.
- Pipitone, U. (1997). *Latina, Tres ensayos sobre desarrollo y frustración: Asia oriental y América*. En M. A. Porrua. México.

- Pírez, P. (1991). *Municipio, Necesidades Sociales y Política Local*. Buenos Aires: Grupo Editor de América Latina .
- Pírez, P. (1991). *Municipio, necesidades sociales y política local*. Buenos Aires : GEL/IIED_AL.
- Pírez, P. (1995). Actores sociales y Gestión de la Ciudad. Red Nacional de Investigación Urbana. (28).
- Pírez, P. y. (1994). *Basura Privada, servicio Publico*. Buenos Aires: Centro Editor de América Latina.
- PLATS-UNAH. (2007-2009). *Gestión del Desarrollo. Doctorado en Ciencias Sociales*. Antología, Tegucigalpa, Honduras.
- PNUD. (1993). *Desarrollo Humano* . Madrid.
- PNUD. (1999-2009). *Estado de la región* .
- Poffevin, R. (1994). Poder Local . En FLACSO, *Estado Participación Popular y Democratización* . Guatemala.
- Poggiese, H. (1991). Planeamiento y Participación. *Cambios*(1).
- Pommier, P. (2001). *Los desafíos del ordenamiento territorial en Francia a la hora de la mundialización*. Valparaiso, Chile.
- Pontantiero, J. C. (1985). *La Democracia y la creación de Rutinas Institucionales*. Buenos Aires; Argentina : CLADE.
- Ponto, R. (2001). Democracia Participativa y Poder Local . *Cooperación Local para el Desarrollo* . San sebastian : Instituto Hegoa.
- Portales, F. (2004). *Los mitos sobre la democracia chilena*. Santiago, Chile: Catalonia.
- Portantiero, J. C. (1987). Ensayo sobre la transición transición democrática en la Argentina. buenos Aires,Argentina: Punto Sur.
- Portantiero, J. C. (1987). Ensayos sobre sobre la transición democrática en la Argentina. Buenos Aires, Argentina: Punto Sur.
- Presidencial, S. d. (1991). *Encuesta Nacional de Epidemiología de Propósitos Múltiples (ENESF)*. Tegucigalpa, Honduras.
- Presidencial, S. d. (2001). *Octavo Censo Nacional de Talla en Escolares de Primer Grado, entre las Edades de 6 a 9 años de Edad*. Tegucigalpa, Honduras.
- Presidencial, S. d. (2003). *Objetivos de Desarrollo del Milenio* . Tegucigalpa, Honduras.

- Presidencial, S. d. (2004). *Encuesta Permanente de Hogares de Propósitos Múltiples (EPHPM) 2002-2005*. Tegucigalpa, Honduras .
- Przewosky, A., & Stokes, S. M. (1999). *Democracy, Accountability and Representation*, Cambridge. Cambridge : University Press.
- Putnam, R. (1993). *Making democracy Work*. USA: Princeton University Press.
- Putnam, R. (2002). *Democracies in Flux: the evolution of social capital in contemporary*. Oxford: Oxford University Press.
- Racelis, M. (1997). *Movilizando la población para el desarrollo social. Enfoques y técnicas para la participación popular*". Incluido en Bernardo Kliksberg (comp.) "Pobreza. Un tema impostergable. Nuevas Respuestas a Nivel mundial. España: Fondo de Cultura Economica.
- Rachadell, M. (1998). *La Participación de los Ciudadanos en la Actividad Administrativa. En Participación Ciudadana y Democracia*. Caracas: COPRE.
- Regionales, E. U. (2004). "Desarrollo territorial y descentralización. El desarrollo en el lugar y en las manos de la gente",. *Revista latinoamericana de Estudios Urbano Regionales*(90).
- Regionales, E. U. (2005). "Desarrollo territorial y descentralización. El desarrollo en el lugar y en las manos de la gente". *Revista Latinoamericana de Estudios Urbanos Regionales*.
- Rodriguez Gil, A. (1990). *Desarrollo Territorial y Descentralización Municipal. Seminario Estrategia de Desarrollo*. Managua .
- Rondinelli, D. (1989). Analyzing decentralization policies in developing countries: political–economy framework. *Development y Change*, 20(1).
- Rondinelli, D. (1989). Analyzing decentralization policies in developing countries: political–economy framework. *Development and Change*, 20(1).
- Rosales, R. (s.f.). *Los procesos de descentralización: una visión regional*.
- Rosales, R. (s.f.). *Los procesos de descentralización: una visión regional*.
- Rosas, R. y. (2001). *Piaget, Vigotski y Maturana. Constructivismo a tres voces*. Buenos Aires, Argentina: Grupo editor.
- Rufián, D. (1993). *Gestión municipal descentralizada*. Chile: CPU.
- Rufian, D. (2005). *Políticas e instituciones para el desarrollo económico territorial (DET). El caso de Chile*. Protocolo de Investigación , Santiago de Chile.

- Rufinetti, E. (2003). *Política del reconocimiento, ciudadanía y espacio público*. Cordova, Argentina .
- Salazar Leonardo, d. S. (2001). *Proyecto nuevo paradigma. La dimensión de participación en la construcción de la sostenibilidad institucional [CD-ROM]*. Venezuela .
- Salud, S. d. (2000). *Lineamiento de políticas 1999 - 2000*. Tegucigalpa, Honduras .
- salvador, M. d. (1999). *Propuesta de Plan integral de Desarrollo de Villa El Salvador al 2010*. El Salvador.
- Salvador, M. d. (2002). *Plan de Desarrollo de Villa El Salvador 2000 – 2010*. El Salvador.
- Sartori, G. (1988). Teoría de la Democracia. *Alianza*.
- Schneider, J. (1999). *Democracia, Participacao e Autonomía Cooperativa* (Segunda ed.). Sao Leopoldo, Brasil: Unisinos.
- Schumpeter, J. (1961). Capitalismo, Socialismo y Democracia. *Alianza*.
- Serrano, A. (1999). Cuando la Vida se hace indefinida. En *Desarrollo Humano Fronteras y Alternativas*. Tegucigalpa, Honduras: Subirana.
- Silva, B. S. (1990). Propiedad del Capital y Desarrollo Regional Endogeno en el marco de las transformaciones del capitalismo actual. En C. y. mattos, & G. Latinoamericano (Ed.), *Revolución Tecnológica y Reestructuración Productiva, impactos y Desafíos Territoriales*. Buenos aires, Argentina: ILPES/IEU-PUC.
- Sociales, T. y. (1964). *Merton, Robert*. Fondo de Cultura Economica.
- Sojo, C. (2002). Globalización, regionalización y desarrollo en América Latina. En *Pensamiento Propio*. Caracas, Venezuela.
- Stein, A. (1998). Community participation in social projects: the experience of the local development program (PRODEL) in Nicaragua. *Seminario Programas Sociales, Pobreza y Participación Ciudadana*. . Nicaragua : BID.
- Stewart, J. (2001). De la Innovación Democrática a la Democracia deliberativa. En J. Font, *Ciudadanos y Decisiones Públicas* . Barcelona : Ariel .
- Subirats, J. (2001). Nuevos mecanismos participativos y democracia: promesas y amenazas. En F. J., *Ciudadanos y Decisiones Públicas* . Barcelona : Ariel.
- Subirats, J. y. (1996). *Lecturas de Gestión Pública*. Madrid : INAP.

- Tanzi, V. F. (1995). Federalism and Decentralization: A Review of Some Efficiency and Macroeconomic Aspects. *Annual World Bank conference on development economics*. Edited by Michael Bruno and Boris Pleskovic. Washington D.C. .
- Tomassini, L. (1996). La Gobernabilidad en América Latina. *Sintesis*(25), 50.
- TORRES RIVAS, E. (1993). America Latina: Gobernabilidad en sociedad en crisis. *Nueva Sociedad*(128).
- Torres Rivas, E. (1996). Los desafíos de la participación democrática en América Latina y el año 2000. *Sintesis*(25), 199.
- TORRES RIVAS, E. (1996). Los desafíos de la participación democrática en América Latina y el año 2000. *Sintesis*(25), 199.
- Trputec, Z. (2001). *El actor y la toma de decisiones en situaciones y problemas que se enfrentan en la gestión*. Tegucigalpa, Honduras: PLATS-UNAH.
- U, P. (1997). Tres Ensayos sobre Desarrollo y Frustración: Asia Oriental y América Latina. México : Miguel Angel Porrúa .
- Ugarte Ubilla, A. (8 de Septiembre de 1986). La Descentralización requiere de definiciones políticas y técnicas. *Testimonio*.
- UTD. (s.f.). Programa Nacional de descentralización y desarrollo municipal: Plan de acción.
- Utzig, J. (1999). La Izquierda en los Gobiernos Locales: El caso de Porto Alegre . En S. B, *Gobiernos de izquierda en América Latina: El Desafío del Cambio* . Xochimilco, México: Plaza y Valdez S.A.
- Vargas Velásquez, A. (1994). *Participación Social, Planeación y Desarrollo*. (U. Nacional, Ed.) Bogota.
- Varios. (1998). Participación ciudadana para la buena gestión, modelos y formas de aplicación en Nicaragua. *Formación de Capacitadores Contraloría de la República Managua*. Managua: Fundación Konrad Adenauer.
- VELIZ, C. (1980). *La tradición centralista en América Latina* . España : Ariel.
- Weber, M. (1969). *Historia y Sociedad*. México D.F.: FCE.
- Wolfe, A. (1980). *Los Límites de la Legitimidad, Contradicciones Políticas del Capitalismo Contemporáneo* . Siglo XXI.
- Wolfe, M. (1976). Enfoques del desarrollo ¿De quien hacia quien? (ONU, Ed.) *CEPAL*.

Zander, N. (1998). La democracia afirmativa y el desarrollo redistributivo: el caso del presupuesto participativo en Porto Alegre, Brasil (1989-1998). *Programas Sociales, Pobreza y participación Ciudadana*. Brasil : BID.

Zapato, A. (1996). *Sociedad y Poder Local. La Comunidad de Villa El Salvador*. Lima : DESCO.

ziccardi, C. (1998). *Gobernabilidad y Participación Ciudadana en la Ciudad Capital. México*. México: Instituto de Investigaciones sociales UNAM.

UDI-DEGT-UNAH



ANEXOS



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE HONDURAS

**POSTGRADO LATINOAMERICANO EN TRABAJO SOCIAL
DOCTORADO EN CIENCIAS SOCIALES CON ORIENTACIÓN EN GESTIÓN DEL DESARROLLO
TESIS: DESCENTRALIZACIÓN Y GESTIÓN DEL DESARROLLO MUNICIPAL CON PARTICIPACIÓN
DE ACTORES SOCIALES: SUJETIVIDADES Y DESAFÍOS (1989-2009).**

Ciudad Universitaria "José Trinidad Reyes" Edif. 4A 5TO. Piso Telefax (504) 239-4225, Apartado Postal U-8834. Tegucigalpa, M.D.C. Honduras C.A. Correo electrónico: platsunah@yahoo.es.
osmar390@yahoo.com.ar Tel. 98704135 (osman Martínez Padilla)

**EVALUACIÓN DEL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN MUNICIPAL EN LOS MUNICIPIOS
DEL SUR DEL DEPTO. DE LA PAZ.**

CUESTIONARIO: No.1. ACTORES SOCIALES DE MAMSURPAZ

Estimados amigos. Con el propósito de realizar el proceso de evaluación desde los actores sociales sobre la implementación del proceso de descentralización municipal solicito contestar el presente cuestionario.

Nombre: _____

Cargo _____

Tel _____

Lugar de

residencia: _____

Oficio/profesión: _____

Marque con una X en la casilla correspondiente a su respuesta, tomando en cuenta la siguiente escala establecida para su valoración.

T: Totalmente P: Parcialmente N: No NS: No sé

N°	DIMENSIÓN: DESCENTRALIZACIÓN	T	P	N	NS
1.	Tengo conocimiento de sobre el Proceso de descentralización municipal				
2.	Me invitaron a participar en el proceso de descentralización municipal				
3.	Considero que el modelo de descentralización municipal que se esta implementando se esta convirtiendo en un distractor de energías y potencialidades de los actores sociales				
4.	Considero que el modelo de descentralización municipal que se está implementando en mi municipio se esta convirtiendo en un redistribuidor de inequidades socioeconómicas, políticas y espaciales.				
5.	El proceso de descentralización municipal no esta centrado en lo humano como elemento fundamental.				
6.	El proceso de descentralización municipal no esta incorporando ni reconociendo la participación de los actores locales.				
7.	Considero que los actores sociales locales son el nervio fundamental y la razón de ser en la descentralización y gestión del desarrollo municipal.				
8.	Considero que los actores sociales locales son los que participando tienen la capacidad para transformar las bases sociales, económicas, políticas, culturales, éticas y ambiental.				
9.	Considero que los excedentes económicos y sociales deben ser utilizados equitativamente en beneficio de todas las personas de los municipios.				
	DIMENSIÓN: PARTICIPACIÓN	T	P	N	NS
10.	Considero que todos los actores sociales (líderes) de mi municipio están participando activamente en la descentralización municipal.				
11.	Considero que el Estado hondureño esta participando al 100% en el desarrollo socioeconómico de mi municipio.				
12.	Considero que parte de las debilidades del proceso de descentralización municipal es que no existe suficiente apoyo hacia los municipios por parte del Estado y sus instituciones				
13.	Considero que parte de las debilidades que presenta la descentralización municipal es que falta liderazgo en las corporaciones municipales.				
14.	Considero que parte de las debilidades que presenta la descentralización municipal es que nuestras alcaldías están muy débiles como institución.				
15.	Considero que parte de la debilidad que presenta el proceso de descentralización municipal es que no nos invitaron a participar en la planificación de la política de descentralización del Estado.				
16.	Considero que parte de las debilidades que se presentan en la implementación de la descentralización municipal es que las corporaciones municipales no han contado con el apoyo de los actores sociales locales.				

17.	Considero que la municipalidad tiene autonomía plena para tomar decisiones en el uso de los recursos económicos para beneficiar a la población del municipio.				
18.	Considero que los actores sociales locales no participan porque existe un desconocimiento del rol que les corresponde desempeñar en la descentralización municipal.				
19.	Considero que los actores sociales locales no participan porque no se les invita a participar.				
20.	Considero que los actores sociales locales no participan en la descentralización municipal porque no tienen una cultura social de participación.				
21.	Considero que los actores sociales no participan en el proceso de descentralización porque no están organizados a nivel local.				
22.	Considero que los actores sociales locales no participan en la descentralización municipal porque sus organizaciones no son funcionales.				
23.	Considero que nuestros líderes locales siguen reproduciendo en todos los procesos viejas prácticas autoritarias, paternalismos, caudillismos y cacicazgos que no dejan participar a todas las personas del municipio.				
24.	Considero que nuestros líderes locales se someten a los mandatos del órgano central del partido gobernante.				
25.	Considero que las prácticas autoritarias de los líderes nacionales obstaculizan la participación local y el desarrollo municipal.				
26.	Considero que a los actores sociales locales les faltan competencias, recursos, instrumentos para demandar una participación real en el proceso de descentralización municipal.				
27.	Considero que a los pobladores de los municipios que conforman MAMSURPAZ se les ha negado históricamente el derecho a participar activamente y demandar del Estado beneficios, sociales, económicos y políticos.				
28.	Considero que en su municipio la gente no participa porque existe discriminación de; Sexo, raza, religión, política, económica.				
29.	Por parte del Estado-Gobernación y la Municipalidad me invitaron a participar en la elaboración de la ley de descentralización municipal.				
30.	Por parte del Estado-Gobernación y la Municipalidad me invitaron a participar en la elaboración y reforma de la ley de municipalidades.				
31.	Por parte del Estado-gobernación y el municipio me invitaron a participar en la elaboración de la ley de participación ciudadana.				
32.	Por parte del Estado-gobernación y el municipio me invitaron a participar en la elaboración de la ley que regula las mancomunidades.				
33.	Por parte de la Municipalidad me invitaron a participar en la elaboración del Plan de Desarrollo Municipal (PDM) de este municipio.				
34.	La municipalidad ha invitado a participar de los Cabildos Abiertos para discutir problemas y tomar decisiones en beneficio de las personas que viven en el municipio.				
35.	La municipalidad me ha invitado a participar en Asambleas Comunitarias para discutir problemas y priorizar proyectos en el municipio.				
	DIMENSIÓN: IMPACTO DE DESCENTRALIZACIÓN	T	P	N	NS
36.	Considero que la descentralización municipal es un mecanismo importante para el desarrollo socio-económico, cultural, político y ambiental de nuestro municipio.				
37.	Considero que a partir de la implementación de la descentralización municipal (1990-2009) hemos logrado avances significativos en salud, educación, economía, ambiente y cultura de nuestro municipio.				
38.	Considero que con la implementación de la descentralización municipal hemos logrado reducir la pobreza, desempleo, desnutrición, analfabetismo, delincuencia, corrupción, contaminación ambiental etc.				
39.	Considero que con la descentralización municipal se ha logrado mejorar los servicios sociales y de salud.				
40.	Considero que con la descentralización municipal hemos logrado en el municipio mas Escuelas, centros de salud, carreteras, vivienda, agua, luz.				
41.	Considero que las remesas provenientes de Estados Unidos, son las que en esencia han contribuido en el mejoramiento de las condiciones socioeconómicas de las familias de mi municipio.				
42.	Considero que debe reorientarse la política de descentralización municipal, implementada por el Estado hondureño.				
	DIMENSIÓN: PROCESOS Y DESAFIOS	T	P	N	NS
43.	Considero que para lograr el desarrollo sostenible de nuestro municipio necesitamos la planificación de un modelo de gestión del desarrollo municipal participativo.				
44.	Considera que la planificación de un Modelo de gestión del desarrollo municipal participativo debe incorporar como ejes: a) El fortalecimiento a los actores sociales y las organizaciones sociales, políticas económicas y culturales y b) Reordenamiento territorial				
45.	Considero que la MAMSURPAZ-UTI es una oportunidad para la gestión del desarrollo municipal participativo.				

46.	El canal seco representa una oportunidad para el desarrollo de MAMSURPAZ				
47.	Considero que la MAMSURPAZ debe regirse por los valores de; Participación, desarrollo, justicia, solidaridad, honestidad, tolerancia, respeto, equidad, liderazgo, responsabilidad, sostenibilidad.				
	DIMENSIÓN: RECURSOS FISICOS Y FINANCIEROS	T	P	N	NS
48.	Considero que el Estado ha facilitado los recursos necesarios para la implementación de proceso de descentralización en su municipio.				
49.	El Estado facilito explícita el uso de medios de la comunicación, de la informática y capacitación para fortalecer los procesos de descentralización municipal				
50.	Los recursos financieros que el marco de la descentralización se transfiere son suficientes para responder a las necesidades de la población del municipio.				
51.	El ingreso de recurso financieros locales son representativos				
52.	Considero que los recursos financieros otorgados en el marco de la descentralización municipal se han manejado con transparencia por las anteriores corporaciones municipales.				
53.	Dispone de un catastro municipal el municipio				
54.	Se tiene autonomía en el manejo de los recursos financieros que ingresan a la tesorería municipal.				
55.	Considero que la MAMSURPAZ debe fortalecerse con mas recursos físicos y financieros				
56.	Considero que a la MAMSURPAZ debe fortalecerse con recurso humano es su estructura organizativa.				
57.	Considero que es necesario descentralizar a nivel municipal la salud, educación y servicios basic				
58.	Creo en el proceso de descentralización que se esta implementando en el municipio.				

Comentarios sobre como 'debe ser' la descentralización municipal y la participación de los actores locales.



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE HONDURAS

POSTGRADO LATINOAMERICANO EN TRABAJO SOCIAL
DOCTORADO EN CIENCIAS SOCIALES CON ORIENTACIÓN EN GESTIÓN DEL DESARROLLO
TESIS: DESCENTRALIZACIÓN Y GESTIÓN DEL DESARROLLO MUNICIPAL CON PARTICIPACIÓN DE ACTORES SOCIALES: SUJETIVIDADES Y DESAFÍOS (1989-2009).

Ciudad Universitaria "José Trinidad Reyes" Edif. 4A 5T0. Piso Telefax (504) 239-4225, Apartado Postal U-8834. Tegucigalpa, M.D.C. Honduras C.A. Correo electrónico: platsunah@yahoo.es.
osmar390@yahoo.com.ar Tel. 98704135 (osman Martínez Padilla)

DIFERENTES PERCEPCIONES SOBRE EL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN MUNICIPAL EN LOS MUNICIPIOS DEL SUR DE LA PAZ.

CUESTIONARIO: No.2. ACTORES SOCIALES DE MAMSURPAZ (En equipo municipal)

Estimados amigos. Con el propósito de identificar diferentes percepciones desde los actores sociales sobre la implementación del proceso de descentralización municipal solicito contestar el presente cuestionario.

Nombres: _____

Municipio: _____

Oficio/profesión: _____

N° 1	¿QUE ES PARA USTEDES LA DESCENTRALIZACIÓN MUNICIPAL?

NO. 2	¿QUE IMPLICA LA PARTICIPACIÓN DE LOS ACTORES LOCALES?
NO. 3	¿VALORE LA PARTICIPACIÓN DE LAS ORGANIZACIONES Y DEMAS ACTORES LOCALES EN EL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN MUNICIPAL?
NO.4	¿QUE PERCEPCIÓN TIENEN DE LA PARCTICIPACION DEL ESTADO EN LA DESCENTRALIZACIÒN DE SU MUNICIPIO?
No.5	¿CUAL ES LA PERCEPCIÓN QUE TIENEN SOBRE LA PARTICIPACIÓN DE LA ALCALDIA EN EL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN EN DIVERSOS PERIODOS DE GOBIERNO?
1990-94 Callejas	
1994-98 C.Reyna	
1998-02 C.Flores	
2002-06 RicardoM aduro	
2006- 09 Mel Z.	
No.6	DESCRIBA ¿CUAL ES EL PROCESO QUE SIGUE EL ESTADO PARA APOYAR LA DESCENTRALIZACIÓN EN SU MUNICIPIO?.
No. 7	¿CUALES SON LOS PRINCIPALES PROBLEMAS QUE USTED DETECTA EN SU MUNICIPIO Y LAS CAUSAS QUE LA PROVOCAN?
Educación	
Salud	
Economía	
Político	
Ambient	
No.8	¿CUALES SON LAS POSIBLES ALTERNATIVAS DE SOLUCIÒN A LOS PROBLEMAS QUE SEÑALO?
Educación	
Salud	
Economía	
Político	
Ambiental	
No. 9	¿CUALES DEBEN SER LOS ROLES QUE DEBEN JUGAR LOS DIFERENTES ACTORES SOCIALES LOCALES Y NACIONALES PARA LOGRAR EL DESARROLLO DE SU MUNICIPIO A EL MARCO DE LA DESCENTRALIZACIÓN MUNICIPAL?.
ESTADO y sus Organizaci ones	
La Alcaldía	

Las organizac y actores sociales locales					
Gobernació					
No. 10	VALORE EL APOYO QUE HAN BRINDADO LOS ÚLTIMOS 5 GOBIERNOS AL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN EN SU MUNICIPIO				
Callejas:					
Reyna:					
Flores:					
Maduro:					
Melzelaya:					
No. 11	¿CUALES SON LAS FORTALEZAS Y DEBILIDADES QUE USTEDES VEN EN EL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN MUNICIPAL EN SU MUNICIPIO?				
	<table border="1"> <thead> <tr> <th>FORTALEZAS</th> <th>DEBILIDADES</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td></td> <td></td> </tr> </tbody> </table>	FORTALEZAS	DEBILIDADES		
FORTALEZAS	DEBILIDADES				
No. 12	¿CONSIDERA QUE EL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN QUE ESTÁ IMPLEMENTANDO EL ESTADO HONDUREÑO ESTA BRINDANDO LOS ESPACIOS DE PARTICIPACIÓN A TODAS LOS ACTORES SOCIALES DE SU MUNICIPIO Y VALORANDO LO HUMANO?				
No.13	¿CUALES SON BENEFICIOS MAS IMPORTANTES QUE HA LOGRADO SU MUNICIPIO CON LA IMPLEMENTACIÓN DE LA DESCENTRALIZACIÓN MUNICIPAL?				
No. 14	¿CUALES SON LOS EJES/DIMENSIONES QUE DEBEN TOMARSE EN CUENTA PARA LOGRAR EL DESARROLLO MUNICIPAL CON LA PARTICIPACIÓN DE ACTORES LOCALES Y DESDE LA PERSPECTIVA DEL DESARROLLO HUMANO SOSTENIBLE?				
No.15	¿QUE ESTRATEGIAS PROPONE PARA LOGRAR LA PARTICIPACIÓN DE TODAS LOS ACTORES SOCIALES DE SU MUNICIPIO EN LA DESCENTRALIZACIÓN MUNICIPAL Y EL DESARROLLO DEL MUNICIPIO?				
No. 16	¿CONSIDERA QUE EL ESTADO DE HONDURAS NO ESTA APROVECHANDO LAS POTENCIALIDADES QUE TIENEN LOS ACTORES SOCIALES LOCALES EN EL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN?				
No.17	¿CUALES SON LOS LIDERES POLITICOS MAS REPRESENTATIVOS EN LA HISTORIA DE SU MUNICIPIO?				
No. 18	¿QUIENES SON LOS MAYORES PROPIETARIOS DE TIERRAS, GANADO Y OTROS BIENES EN SU MUNICIPIO?				
No. 19	VALORE EL ROL QUE ESTA DESEMPEÑANDO MAMSURPAZ-UTI EN LA DESCENTRALIZACIÓN Y GESTIÓN DEL DESARROLLO DE SU MUNICIPIO, PRINCIPALES APORTES.				
No. 20	¿QUE OPINION TIENE ACERCA DE LA CONSTRUCCIÓN DEL CANAL SECO /BENEFICIOS/AMENAZAS QUE REPRESENTA PARA SU MUNICIPIO?				



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE HONDURAS

POSTGRADO LATINOAMERICANO EN TRABAJO SOCIAL
DOCTORADO EN CIENCIAS SOCIALES CON ORIENTACIÓN EN GESTIÓN DEL DESARROLLO
TESIS: DESCENTRALIZACIÓN Y GESTIÓN DEL DESARROLLO MUNICIPAL CON PARTICIPACIÓN DE ACTORES SOCIALES: SUJETIVIDADES Y DESAFÍOS (1989-2009).

Ciudad Universitaria "José Trinidad Reyes" Edif. 4A 5T0. Piso Telefax (504) 239-4225, Apartado Postal U-8834. Tegucigalpa, M.D.C. Honduras C,A
 Correo electrónico: platsunah@yahoo.es. osmar390@yahoo.com.ar Tel. 98704135 (osman Martínez Padilla)

Nombre
Tesorero: _____ **Periodo:** _____ **Edad:** _____

Partido político: _____ **Profesión:** _____ **Municipio:** _____

Objetivo: Conocer el nivel de gestión económica-financiera y participación en el municipio en el marco del proceso de descentralización municipal.

I.- Información General

Alcalde: _____ **Partido:** _____

Secretario
M: _____ **Partido:** _____

Tesorero
M: _____ **Partido:** _____

Regidor
1: _____ **Partido:** _____

Regidor
2: _____ **Partido:** _____

Regidor
3: _____ **Partido:** _____

Regidor
4: _____ **Partido:** _____

Otros: _____ **Partido:** _____

Creación del municipio: Decreto: _____ **Año:** _____
Gobierno: _____

Numero de aldeas: _____ **No.** _____
Caserios: _____ **Población:** _____ **Transferencia:Lps.** _____

Nombre de aldeas: _____

II.- Gestión económica y financiera de la municipalidad

1.- Dispone la municipalidad de catastro urbano y rural en su municipio (Art. 18. Ley Municipalidadd)
SI _____ **NO** _____ **Explique** _____

2.- A su criterio. ¿Cuáles son los principales obstáculos que ha tenido la municipalidad para formular e implementar el catastro? Si es posible desde 1989-2009.

3.- ¿La municipalidad dispone de Plan Regulador (Art. 18. Ley de Municipalidades)

SI No Obstaculos para su elaboración o Implementación: _____

4.- ¿Cuántas veces sesiona ordinariamente la Corporación municipal?

Por mes: _____ ¿Cuántas sesiones celebraron en el periodo de gobierno: _____

5.- ¿Cuántas asambleas comunitarias y cabildos abiertos celebró la corporación en todo el periodo?

Asambleas comunitarias: _____ Cabildos

Abiertos: _____

6.- Al asumir el cargo de Tesorero(a) rindió a favor de la hacienda municipal la correspondiente garantía calificada por la Contraloría General de la República?

SI NO

Explique: _____

7.- El deposita a diario en un banco las recaudaciones que recibe la municipalidad (Art, 58)

SI NO Explique: _____

8.- Cada cuanto tiempo se depositan en un Banco las recaudaciones municipales?

9.- Cada cuanto tiempo presenta el informe de ingresos y egresos a la corporación Municipal?

10.- Registra las cuentas municipales en libros autorizados para tal efecto?

SI NO Explique _____

11.- La municipalidad remunera ordinariamente algunos de los Alcaldes Auxiliares? Art, 60

SI NO Cuantos _____ Explique _____

12.- Con cuántos patronatos trabaja actualmente la municipalidad?

13.- La municipalidad dispone de registro de contribuyentes?

SI No Explique _____

14.- La municipalidad dispone de Plan de Arbitrios?

SI NO Explique _____

III.- Aspectos de la Hacienda Municipal (art.68. ídem)

15.- ¿Actualmente, la municipalidad tiene posesión o dominio de bienes inmuebles?

SI NO Explique _____

a) En el área Urbana

- Tierras _____ Manzanas _____ Valor en LPS, _____
- Edificios y casas _____ Cantidad _____ Valor LPS _____
- Rastro para destace de ganado _____ Cantidad _____ Valor Lps. _____
- Cementerios públicos _____ Cantidad _____ Valor Lps. _____
- Terminales de transporte terrestre _____ Cantidad _____ Valor Lps. _____
- Campos de Fútbol _____ Cantidad _____ Valor Lps, _____

- Canchas de Basquetbol _____ Cantidad _____ Valor
Lps. _____
 - Sistema de agua potable _____ Cantidad _____ Valor
Lps. _____
 - Sistemas de energía eléctrica _____ Cantidad _____ Valor
Lps. _____
 - Otros _____ Cantidad _____ Valor
Lps. _____
- b) En el área Rural
- Tierras _____ Manzanas _____ Valor
Lps. _____
 - Edificios y casas _____ Cantidad _____ Valor
Lps. _____
 - Otros _____ Cantidad _____ Valor

Lps. _____
 16.- ¿Actualmente la municipalidad cuenta con bienes muebles?
 SI _____ NO _____ Explique _____

Describe _____ Cantidad _____ Valor
 LPS _____

17. ¿Cuales son los renglones que representan mayor gasto en la municipalidad?

18. ¿Cuantos negocios están registrados en la municipalidad? ¿Cuantos no? ¿Todos pagan impuestos?

19.- ¿ Que estrategias ha implementado la municipalidad para que todos paguen sus impuestos?

20.- ¿Qué otros negocios pueden explotarse para una mayor captación de impuestos?

21.- ¿Cuáles son las principales actividades productivas que se desarrollan en el municipio?
 Zona
 Urbana: _____
 Zona
 Rural: _____

22.- ¿Cuales son los ingresos en Lempiras que ha percibido el municipio desde 1989- 2009 en los siguientes conceptos:

Concepto	1990-1993 RLC	1994-1997 CRR	1998-2001 CRF	2002-2005 RMJ	2006-2009 MZR
Transferenc					
FHIS					
Fondo Café					
Subsidios					
Subvención					
CEE					
MANSURPA					
Impuestos Municipales					
OTROS					
TOTAL					

23.- Cuales son las fuentes actuales de ingreso de las municipalidad? Presentar cuadro sintético si es posible desde 1989 a2009.(Anexar/Cuadro de información)

24.-¿Cuales son los mayores aportes que en materia económica-financiera se logrado en el marco de la descentralización municipal en el municipio?

25.- ¿Cuales son los mayores obstáculos que se presentan en el manejo de los recursos económicos del municipio?

26.- Considera Ud. que la gestión de los recursos económicos y financieros deben ser participativos? Explique

27.- ¿Considera que los recursos financieros(5%) que otorga el Estado son suficientes para lograr el desarrollo municipal sostenible? ¿Cuándo debería ser?.

28.- ¿Si pensáramos en el diseño de un modelo de gestión económica-financiera para el municipio en el marco de la descentralización y autonomía municipal, que elementos incorporaría Ud. para la lograr la participación de todas las personas del municipio y que elementos son necesarios en ese modelo? R



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE HONDURAS

POSTGRADO LATINOAMERICANO EN TRABAJO SOCIAL
DOCTORADO EN CIENCIAS SOCIALES CON ORIENTACION EN GESTION DEL DESARROLLO
TESIS: DESCENTRALIZACION Y GESTION DEL DESARROLLO MUNICIPAL CON PARTICIPACION DE ACTORES SOCIALES: SUJETIVIDADES Y DESAFIOS (1989-2009).

Ciudad Universitaria "José Trinidad Reyes" Edif. 4A 5TO. Piso Telefax (504) 239-4225, Apartado Postal U-8834. Tegucigalpa, M.D.C. Honduras C.A. Correo electrónico: platsunah@yahoo.es. osmar390@yahoo.com.ar Tel. 98704135 (osman Martínez Padilla).

CUESTIONARIO: No.6. TRABAJADORES MIGRANTES DE MAMSURPAZ EN NEWYORK

Estimados amigos/as. Con el propósito de identificar diferentes percepciones desde los actores sociales originarios de MAMSURPAZ y que residen en EE.UU. (NewYork) sobre la implementación del proceso de descentralización municipal y participación solicito contestar el presente cuestionario.

Nombres: _____
 _Edad _____ Sexo _____ Municipio de _____
 Procedencia: _____ Grado de _____
 Escolaridad: _____
 Oficio/profesión: _____ Año de llegada: _____ Lugar de residencia: _____
 Cargo/trabajo en EE.EE: _____ Estado civil: _____ No. Familia con Ud. _____
 Estado migratorio: _____ Promedio de envío de remesas \$\$: _____ Fecha. _____

N° 1	¿QUE ES PARA USTEDE LA DESCENTRALIZACIÓN MUNICIPAL?
N° 2	¿CUANDO VIVIA EN HONDURAS PERTENECIA ALGUNA ORGANIZACIÓN DE SU MUNICIPIO? ¿PARTICIPABA?

NO. 3	¿CREE QUE EL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN MUNICIPAL LO ESTA AYUDANDO A UD Y SU FAMILIA A MEJORAR SUS CONDICIONES SOCIOECONOMICAS Y DE BIENESTAR?
NO.4	¿QUE PERCEPCIÓN TIENEN DE LA PARCTICIPACION DEL ESTADO EN LA DESCENTRALIZACIÒN DE SU MUNICIPIO?
No.5	¿POR QUE SE VINO DE HONDURAS HACIA LOS ESTADOS UNIDOS?
No.6	¿PIENSA QUE VALIO LA PENA VENIRSE?. ¿PORQUE?
No. 7	¿TIENEN INVERSIONES EN HONDURAS? A CUANTO ASCIENDE EL CAPITAL Y EN QUE LUGAR?
No.8	¿USTED REGRESARIA AL MUNICIPIO DE DONDE VINO? BAJO QUE CONDISIONES?
No. 9	¿ ¿DESDE SU PERSPECTIVA. COMO SE PUEDE LOGRAR EL DESARROLLO HUMANO SOSTENIBLE CON PARTICIPACIÒN EN NUESTROS MUNICIPIOS?
No. 10	¿CUALES DEBEN SER LOS ROLES QUE DEBEN JUGAR LOS DIFERENTES ACTORES SOCIALES LOCALES Y NACIONALES PARA LOGRAR EL DESARROLLO DE SU MUNICIPIO A EL MARCO DE LA DESCENTRALIZACIÒN MUNICIPAL?.
ESTADO y sus Organizaciones	
La Alcaldía	
Las organizaciones y actores sociales locales	
Gobernaciò	
No. 11	¿CREE UD QUE EL MODELO DE DESCENTRALIZACIÒN MUNICIPAL QUE SE ESTA IMPLEMENTANDO EN LOS MUNICIPIOS DE MAMSURPAZ EN EL MARCO DE LA MODERNIZACIÒN SE ESTA CONVIRTIENDO EN UN FUERTE DISTRACTOR DE ENERGIAS Y POTENCIALIDADES LOCALES Y EN DELIGENTE REDISTRIBUIDOR DE INEQUIDADES SOCIOECONOMICAS, POLITICAS Y ESPECIALES? PORQUE?
No. 12	¿CONSIDERA QUE EL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÒN QUE SE ESTA IMPLEMENTANDO EN SU MUNICIPIO NO ESTA CENTRADO EN LO HUMANO Y NO RECONOCE A LOS ACTORES SOCIALES LOCALES COMO EL NERVIO Y LA RAZÒN DE SER DEL DESARROLLO MUNICIPAL?
No. 13	¿ CUAL SERIA SU APORTE PARA LOGRAR EL DESARROLLO MUNICIPAL SOSTENIBLE DESDE LA PERSPECTIVA DEL DESARROLLO HUMANO(MULTIDIMENSIONAL)
No. 14	¿QUE OPINION TIENE DEL CANAL SECO QUE SE ESTA CONSTRUYENDO Y ATRAVIEZA LOS MUNICIPIOS QUE FORMAN MAMSURPAZ?
	FORTALEZAS
	DEBILIDADES
	MUCHAS GRACIAS

IVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE HONDURAS



POSTGRADO LATINOAMERICANO EN TRABAJO SOCIAL
 DOCTORADO EN CIENCIAS SOCIALES CON ORIENTACIÓN EN GESTIÓN DEL DESARROLLO
 TESIS: DESCENTRALIZACIÓN Y GESTIÓN DEL DESARROLLO MUNICIPAL CON PARTICIPACIÓN DE ACTORES
 SOCIALES: SUJETIVIDADES Y DESAFÍOS (1989-2009).

Ciudad Universitaria "José Trinidad Reyes" Edif. 4A 5T0. Piso Telefax (504) 239-4225, Apartado Postal U-8834. Tegucigalpa, M.D.C. Honduras C,A
 Correo electrónico: platsunah@yahoo.es, osmar390@yahoo.com.ar Tel. 98704135 (osman Martínez Padilla)

INSTRUMENTO DE REGISTRO

Nombre del Municipio: _____ **Fecha:** _____

Objetivo: Identificar los proyectos ejecutados en el marco del proceso de descentralización municipal en el periodo comprendido entre 1989-2009. **La información proporcionada se utilizará con fines científicos**

Destinatarios: Miembros de la Corporación Municipal.

Nombre del Proyecto	Lugar de construcción	Situación	Año I----- F



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE HONDURAS

POSTGRADO LATINOAMERICANO EN TRABAJO SOCIAL
DOCTORADO EN CIENCIAS SOCIALES CON ORIENTACIÓN EN GESTIÓN DEL DESARROLLO
TESIS: DESCENTRALIZACIÓN Y GESTIÓN DEL DESARROLLO MUNICIPAL CON PARTICIPACIÓN DE ACTORES
SOCIALES: SUJETIVIDADES Y DESAFÍOS (1989-2009).

Ciudad Universitaria "José Trinidad Reyes" Edif. 4A 5T0. Piso Telefax (504) 239-4225, Apartado Postal U-8834. Tegucigalpa, M.D.C. Honduras C,A
 Correo electrónico: platsunah@yahoo.es. osmar390@yahoo.com.ar Tel. 98704135 (osman Martínez Padilla)

INSTRUMENTO DE REGISTRO

Nombre del Municipio: _____ **Fecha:** _____

Objetivo: Cuantificar sesiones de Corporación en el marco del proceso de descentralización municipal en el periodo comprendido entre 1989-2009. **La información proporcionada se utilizará con fines científicos**

Destinatario: _____ Secretario _____ Municipal.
 Nombre: _____ tel. _____

PUNTOS APROBADOS	NO. De Acta/Fecha	Alcalde/año	EJECUT SI----NO



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE HONDURAS

POSTGRADO LATINOAMERICANO EN TRABAJO SOCIAL
DOCTORADO EN CIENCIAS SOCIALES CON ORIENTACIÓN EN GESTIÓN DEL DESARROLLO
TESIS: DESCENTRALIZACIÓN Y GESTIÓN DEL DESARROLLO MUNICIPAL CON PARTICIPACIÓN DE ACTORES
SOCIALES: SUJETIVIDADES Y DESAFÍOS (1989-2009).

Ciudad Universitaria "José Trinidad Reyes" Edif. 4A 5T0. Piso Telefax (504) 239-4225, Apartado Postal U-8834. Tegucigalpa, M.D.C. Honduras C,A
 Correo electrónico: platsunah@yahoo.es. osmar390@yahoo.com.ar Tel. 98704135 (osman Martínez Padilla)

INSTRUMENTO DE REGISTRO

Nombre del Municipio: _____ **Fecha:** _____

Objetivo: Identificar Asambleas comunitarias y Cabildos Abiertos en el marco del proceso de descentralización municipal en el periodo comprendido entre 1989-2009. **La información proporcionada se utilizará con fines científicos**

Destinatarios: Miembros de la Corporación Municipal.

Hecho social (Asamblea comunitaria y cabildo Abierto)	Fecha y lugar de realización del evento	Objetivos del Hecho Social/puntos aprobados	Participantes H-----M



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE HONDURAS

**POSTGRADO LATINOAMERICANO EN TRABAJO SOCIAL
DOCTORADO EN CIENCIAS SOCIALES CON ORIENTACIÓN EN GESTIÓN DEL DESARROLLO
TESIS: DESCENTRALIZACIÓN Y GESTIÓN DEL DESARROLLO MUNICIPAL CON PARTICIPACIÓN DE ACTORES
SOCIALES: SUJETIVIDADES Y DESAFÍOS (1989-2009).**

Ciudad Universitaria "José Trinidad Reyes" Edif. 4A 5T0. Piso Telefax (504) 239-4225, Apartado Postal U-8834. Tegucigalpa, M.D.C. Honduras C.A
Correo electrónico: platsunah@yahoo.es. osmar390@yahoo.com.ar Tel. 98704135 (osman Martínez Padilla)

INSTRUMENTO DE REGISTRO

Nombre del Municipio: _____ **Fecha:** _____

Objetivo: Identificar las organizaciones sociales, políticas y gremiales del municipio en el marco del proceso de descentralización municipal en el periodo comprendido entre 1989-2009. **La información proporcionada se utilizará con fines científicos**

Destinatarios: Miembros de la Corporación Municipal y de Organizaciones sociales

Nombre de la Organización y Siglas	Razón Social/sector al que pertenece	Presidente/coordinador Actual/teléfono

 <p style="text-align: center;">UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE HONDURAS</p> <p style="text-align: center;">POSTGRADO LATINOAMERICANO EN TRABAJO SOCIAL DOCTORADO EN CIENCIAS SOCIALES CON ORIENTACIÓN EN GESTIÓN DEL DESARROLLO TESIS: DESCENTRALIZACIÓN Y GESTIÓN DEL DESARROLLO MUNICIPAL CON PARTICIPACIÓN DE ACTORES SOCIALES: SUJETIVIDADES Y DESAFÍOS (1989-2009).</p>
<p>Ciudad Universitaria "José Trinidad Reyes" Edif. 4A 5T0. Piso Telefax (504) 239-4225, Apartado Postal U-8834. Tegucigalpa, M.D.C. Honduras C.A</p> <p>Correo electrónico: platsunah@yahoo.es. osmar390@yahoo.com.ar Tel. 98704135 (osman Martínez Padilla)</p>

INSTRUMENTO DE INVESTIGACIÓN

Nombre del Municipio: _____ **Fecha:** _____

Objetivo: Identificar los líderes comunitarios en el marco del proceso de descentralización municipal en el periodo comprendido entre 1989-2009. **La información proporcionada se utilizará con fines científicos**

Destinatarios: Miembros de la Corporación Municipal y organizaciones sociales

Nombre de los Líderes comunitarios	Organización/Institución que lidera	Lugar de Residencia-Teléfono	Periodo



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE HONDURAS

POSTGRADO LATINOAMERICANO EN TRABAJO SOCIAL
 DOCTORADO EN CIENCIAS SOCIALES CON ORIENTACIÓN EN GESTIÓN DEL DESARROLLO
 TESIS: DESCENTRALIZACIÓN Y GESTIÓN DEL DESARROLLO MUNICIPAL CON PARTICIPACIÓN DE ACTORES SOCIALES: SUJETIVIDADES Y DESAFÍOS (1989-2009).

Ciudad Universitaria "José Trinidad Reyes" Edif. 4A 5TO. Piso Telefax (504) 239-4225, Apartado Postal U-8834. Tegucigalpa, M.D.C. Honduras C,A
 Correo electrónico: platsunah@yahoo.es. osmar390@yahoo.com.ar Tel. 98704135 (osman Martínez Padilla)

INSTRUMENTO DE REGISTRO


Nombre del Municipio: _____ Fecha: _____

Nombre de informante: _____ de Cargo: _____

Objetivo: Valorar los niveles de Planificación de la Municipalidad como Institución en el marco del proceso de descentralización municipal en el periodo comprendido entre 1989-2009. **La información proporcionada se utilizará con fines científicos**
Destinatarios: Miembros de la Corporación Municipal y personal técnico municipal.

ELEMENTOS DE LA GESTIÓN EN LA ORGANIZACIÓN MUNICIPAL	POSEE SI----NO	ALCALDE QUE COORDINO ELABORACIÓN	Periodo
A.- MUNICIPALIDAD			
-Misión de Municipalidad.....		
-Visión de Municipalidad.....		
- Plan de Desarrollo Municipal (PDM).....		
- Estructura Organizacional.....		
- Comité de Gestión-coord. Municipal.....		
-Información Legal.....		
- Edificios Municipales.....		
- Informe por gobierno municipal.....		
- Comités de desarrollo ambiental.....		
B. TRANSPARENCIA MUNICIPAL			
-Informe de Ejecución Presupuestaria.....		
- Estados Financieros.....		
-Ingresos por Impuestos.....		
-Contrataciones y adquisiciones.....		
-Proveedores.....		
-Recursos Humanos.....		
- Presupuesto Participativo.....		
- Informe de Donaciones.....		
- Memorias de Gestión Municipal.....		
- Medidas de Austeridad.....		
-Pagos de Servicios Públicos.....		
- Concursos Públicos.....		
- Licitaciones Públicas de Proyectos.....		
- Acceso a información Municipal.....		
- Plan de Arbitrios.....		
- Catastro Municipal.....		
C. ATENCIÓN CIUDADANA			
-Programa de Seguridad ciudadana.....		
- Centro de Información Laboral.....		
- Limpieza Publica y Servicios Ambientales.....		
- Información Municipal.....		
- Registro Civil Municipal.....		
- Información sobre licencias y permisos.....		
- Defensoría municipal del niño y el adolescente.....		

- Libro de procedimientos administrativos.....	.....	
- Proyectos de salud preventiva.....	.....	
- Proyectos de Educación.otros.....	.....	
- Proyectos de atención a la tercera edad.....	.....	
- Proyectos de atención turística.....	.....	
- Convenios con instituciones nacionales e internacionales para beneficio de la ciudadanía.....	.....	
- Biblioteca Municipal.....	.....	
- Acceso a Internet Municipal.....	.....	
- Boletines municipales.....	.....	
- Otros.....	.....	



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE HONDURAS

POSTGRADO LATINOAMERICANO EN TRABAJO SOCIAL
DOCTORADO EN CIENCIAS SOCIALES CON ORIENTACIÓN EN GESTIÓN DEL DESARROLLO
TESIS: DESCENTRALIZACIÓN Y GESTIÓN DEL DESARROLLO MUNICIPAL CON PARTICIPACIÓN DE ACTORES SOCIALES: SUJETIVIDADES Y DESAFÍOS (1989-2009).

Ciudad Universitaria "José Trinidad Reyes" Edif. 4A 5T0. Piso Telefax (504) 239-4225, Apartado Postal U-8834. Tegucigalpa, M.D.C. Honduras C,A
 Correo electrónico: platsunah@yahoo.es, osmar390@yahoo.com.ar Tel. 98704135 (osman Martínez Padilla)

INSTRUMENTO DE REGISTRO

Nombre del Municipio: _____ **Fecha:** _____

Objetivo: Identificar personas del municipio que proporcionan información.

Nombre de la Personas que proporcionan información	Identidad	Institución/organización donde Trabaja/tel.	Firma

 <p style="text-align: center;">UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE HONDURAS</p> <p style="text-align: center;">POSTGRADO LATINOAMERICANO EN TRABAJO SOCIAL DOCTORADO EN CIENCIAS SOCIALES CON ORIENTACIÓN EN GESTIÓN DEL DESARROLLO TESIS: DESCENTRALIZACIÓN Y GESTIÓN DEL DESARROLLO MUNICIPAL CON PARTICIPACIÓN DE ACTORES SOCIALES: SUJETIVIDADES Y DESAFÍOS (1989-2009).</p>
<p>Ciudad Universitaria "José Trinidad Reyes" Edif. 4A 5T0. Piso Telefax (504) 239-4225, Apartado Postal U-8834. Tegucigalpa, M.D.C. Honduras C.A</p> <p>Correo electrónico: platsunah@yahoo.es. osmar390@yahoo.com.ar Tel. 98704135 (osman Martínez Padilla)</p>

INSTRUMENTO DE REGISTRO

Nombre del Municipio: San Antonio del Norte La Paz,
de febrero 2010

Fecha: 3

Objetivo: Socializar con actores sociales locales el proceso de investigación acerca de la descentralización municipal con participación.

Nombres y Apellidos	Identidad	Institución/organización que representa	Lugar de procedencia

 <p>UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE HONDURAS</p> <p>POSTGRADO LATINOAMERICANO EN TRABAJO SOCIAL DOCTORADO EN CIENCIAS SOCIALES CON ORIENTACIÓN EN GESTIÓN DEL DESARROLLO TESIS: DESCENTRALIZACIÓN Y GESTIÓN DEL DESARROLLO MUNICIPAL CON PARTICIPACIÓN DE ACTORES SOCIALES: SUJETIVIDADES Y DESAFÍOS (1989-2009).</p>
<p>Ciudad Universitaria "José Trinidad Reyes" Edif. 4A 5T0. Piso Telefax (504) 239-4225, Apartado Postal U-8834. Tegucigalpa, M.D.C. Honduras C,A Correo electrónico: platsunah@yahoo.es. osmar390@yahoo.com.ar Tel. 98704135 (osman Martínez Padilla)</p>

LISTADO DE PARTICIPANTES DIAGNÓSTICO PARTICIPATIVO

Lugar: San Antonio del Norte La Paz,
26 de Marzo, 2010

Fecha:

Objetivo: Elaborar diagnóstico participativo acerca de la descentralización municipal en la Mancomunidad de municipios del sur del departamento de la Paz (MAMSURPAZ).

Nombres y Apellidos	Identidad	Institución/organización que representa	Lugar de procedencia



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE HONDURAS

POSTGRADO LATINOAMERICANO EN TRABAJO SOCIAL
 DOCTORADO EN CIENCIAS SOCIALES CON ORIENTACIÓN EN GESTIÓN DEL DESARROLLO
 TESIS: DESCENTRALIZACIÓN Y GESTIÓN DEL DESARROLLO MUNICIPAL CON PARTICIPACIÓN DE ACTORES
 SOCIALES: SUJETIVIDADES Y DESAFÍOS (1989-2009).

Ciudad Universitaria "José Trinidad Reyes" Edif. 4A 5T0. Piso Telefax (504) 239-4225, Apartado Postal U-8834. Tegucigalpa,
 M.D.C. Honduras C,A
 Correo electrónico: platsunah@yahoo.es. osmar390@yahoo.com.ar Tel. 98704135 (osman Martínez Padilla)

TICSEA: TECNICA DE INTERPRETACIÓN DE IMÁGENES DE CONDICIONES CULTURALES, SOCIOECONOMICAS Y AMBIENTALES

EXPERIMENTADA POR:

MSc. Osmán Jeovanny

Martínez Padilla

Antecedente:

En el marco de la investigación doctoral que realizè, del Programa de Doctorado en Ciencias Sociales con orientación en Gestión del Desarrollo PLATS-UNAH, realice IV visitas de campo a los municipios que conforman la mancomunidad de municipios del Sur de la Paz, con el objetivo de recopilar información documental que me permitiera fortalecer mi investigación, en el trayecto sobre el **canal seco**, desde el territorio que pertenece al municipio de aguanqueterique y colindantes con Guajiquiro, se me cruzo la idea de tomar fotografías, a las personas que encontraba en camino, prefería fotografiar las personas realizando sus faenas diarias, en el campo en sus casas, los ríos, las montañas, los animales, las plantas, sus iglesias, sus instituciones, los niños, los ancianos, las piedras, los grupos en diferentes situaciones, los mercados, los novios, los juegos de los niños, en verdad lo realice espontáneamente, pero desde niño siento una gran motivación por fotografiar todo lo que habita en este mundo.

Al momento de realizar los análisis de los datos y análisis de contenido de documentos recopilados me cansé un poco y para aliviar un poco mi cansancio empezó a ver fotografías que había tomado en el transcurso del año y medio, al observarla me di cuenta que tenían un valor incalculable para mi investigación si las interpretaba con criterios lógicos científicos, de allí me vino la idea de la interpretación de las imágenes como técnica importante a las investigaciones cualitativas e incluso con enfoque cuantitativo.

Profundizando mas pensé en llamarla: . Técnica de interpretación de imágenes de condiciones culturales, socioeconómicas y ambientales.

Condiciones de Implementación:

- 1.- Contar con una cámara fotográfica que tome fotografías digitales óptimas
- 2.- Que el investigador tenga competencias en análisis e interpretación de condiciones, ambientales, culturales, socioeconómicas y humanas.
- 3, .Que el investigador tenga competencias o apoyos para el análisis e interpretación de personalidad, comportamiento, manifestaciones físicas en el ser humano.
- 4.- Levantar listado de objetos y sujetos a fotografiar.

PROCEDIMIENTO:

I.- Fase

- 1.- Visualizar todas las imágenes tomadas
- 2.- Enumerar y rotular las fotografías
- 3.- Clasificar por lugares donde se tomó la fotografía
- 4.- Clasificarlas por categorías: Pobreza, ambiente, hidrografía, hecho social, vivienda, infraestructura básica, instituciones, actividad laboral, vivienda, salud, juventud, niñez, tercera edad, economía, participación, mujeres, cultura etc. según la investigación a desarrollar.
- 5.- Construir una matriz y realizar descripción de las imágenes clasificadas por categorías.
- 6.- Estudiar teóricamente las categorías en las que se han clasificado las imágenes.
- 7.- Consultar algún experto en la interpretación de alguna imagen que le genere dificultad especialmente en imágenes de personas.

II.- Fase

- 1.- A partir de la base anterior contrastar teoría y descripciones de las imágenes realizadas.
- 2.- Elaborar informe de análisis y conclusiones del proceso.

EJEMPLO.

Categoría: POBREZA

<i>Pobreza SE</i>	<i>Pobreza SE</i>	<i>Pobreza SE</i>	<i>Pobreza SE</i>	<i>Pobreza SE</i>	<i>Pobreza SE</i>	<i>Pobreza</i>
						

2.- Describo detalles de las fotografía.

3.- Contrasto con las definiciones categóricas sobre la pobreza

4.- Formulo conclusiones e informe de la categoría.

UDI-DEGT-UNAH