

Ciudadanía y desarrollo humano

Mario Posas

SERIE: Estudios sobre Desarrollo Humano

#2

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo



Ciudadanía y desarrollo humano

MARIO POSAS



Publicado por el
Programa de las
Naciones Unidas
para el Desarrollo
(PNUD) Honduras

© Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
en Honduras PNUD

Colección Cuadernos de Desarrollo Humano
Ciudadanía y desarrollo humano. MARIO POSAS

ISBN: 978-99926-768-7-5

Diseño y diagramación: Giovani Fiallos Paz

Esta publicación puede ser reproducida total o en partes, en cualquier forma o por cualquier medio, sea electrónico, mecánico, fotocopiado o de otro tipo, siempre y cuando se cite la fuente.

Las ideas y opiniones expuestas en esta Colección son de exclusiva responsabilidad de sus autores y no reflejan necesariamente la visión ni la opinión del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo en Honduras

Para mayor información acerca de esta publicación, puede visitar el sitio Web del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo en Honduras (PNUD) www.undp.un.hn.

Impresión: Multigráficos Flores, S. de R.L., Tegucigalpa

Prólogo

El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en Honduras, como un valioso aporte orientado a facilitar los procesos de democratización y difusión del conocimiento y la información pertinente para el desarrollo del país, presenta la publicación de la serie de estudios especiales sobre Desarrollo Humano vinculados a temas de interés de la sociedad hondureña y de la comunidad internacional.

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

El desarrollo humano consiste en la ampliación de las libertades humanas, a fin de que cada persona pueda contar con un conjunto de capacidades y oportunidades que contribuyan a garantizarle un nivel de vida digno; es decir, la ampliación de la gama de cosas que las personas pueden hacer y aquello que pueden ser. El desarrollo humano se refiere, en última instancia, a todas las capacidades que permitan a las personas tener razones para valorar su vida. Las capacidades básicas para que el ser humano pueda desarrollarse son, entre otras, tener una vida larga y saludable, disponer de educación y tener acceso a los recursos necesarios para disfrutar un nivel de vida digno.

En este sentido, nuestro propósito con este tipo de herramientas es contribuir al análisis y diseño de estrategias y políticas públicas, globales y sectoriales, que reflejen y respondan a la realidad hondureña y que su posterior implementación e impacto conduzcan a mejores niveles de desarrollo humano para los(as) hondureños(as). Estamos seguros de que la comunidad nacional e internacional encontrarán aquí un espacio para adquirir conocimiento, para la reflexión y el diálogo en torno a los problemas del desarrollo y el fortalecimiento de la democracia en Honduras.



Rebeca Arias

*Representante Residente del
PNUD en Honduras*

Índice

Prólogo.....	3
1. ¿Qué se entiende por ciudadanía?.....	5
2. Ciudadanía y derechos	6
3. Críticas a la concepción de ciudadanía de Marshall.....	6
4. ¿Son exigibles los derechos sociales?	8
5. Ciudadanía, capacidad de agencia y desarrollo humano	11
6. Un paréntesis: libertad negativa y libertad positiva.....	13
7. La ciudadanía activa y sus implicaciones	15
8. Potencialidades para la ciudadanía activa en Honduras.....	17
9. Desafíos para la construcción de ciudadanía activa en Honduras.....	21
Notas.....	22
Cuadros	
Cuadro 1: Participación en acciones o movimientos sociales (por nivel socioeconómico).....	15
Cuadro 2: Porcentaje de personas que han realizado acciones públicas según NSE,.....	16
área urbana o rural y edad	
Cuadro 3: Razones para no realizar algunas acciones públicas (porcentaje).....	17
Gráficas	
Gráfico 1: Porcentaje de participación en asociaciones (urbano rural).....	14
Gráfico 2: Porcentaje de personas que no tienen “ninguna confianza” en las instituciones	18
Gráfico 3: Porcentaje de votos válidos y de abstencionismo en elecciones presidenciales, 1981-2005	20
Recuadros	
Recuadro 1: Tensiones entre un enfoque basado en ciudadanía activa y un enfoque basado en derechos....	7
Recuadro 2: Las siete libertades	11
Recuadro 3: El lenguaje de la desconfianza.....	19

El concepto de ciudadanía ha adquirido una posición de centralidad en el debate actual. Esto se debe, en buena medida a: i) la ola democratizadora iniciada hacia finales del siglo XX y a los desarrollos recientes de las teorías de la democracia; ii) los debates sobre los derechos humanos y los derechos sociales, económicos y culturales, y, iii) la crisis del Estado de bienestar, al posicionamiento en la agenda pública del tema de la pobreza y la desigualdad social.¹ A estos factores, debe agregarse, como señala Adela Cortina, “la necesidad, en las sociedades postindustriales, de generar entre sus miembros un tipo de identidad en la que se reconozcan y que les haga sentirse pertenecientes a ellas, porque este tipo de sociedades adolece claramente de un déficit de adhesión por parte de los ciudadanos al conjunto de la comunidad y sin esa adhesión resulta imposible responder conjuntamente a los retos que a todos se plantean”.²

1. ¿Qué se entiende por ciudadanía?

El concepto de ciudadanía se utiliza para designar la situación de pertenencia de los individuos a una comunidad política. Se llama ciudadano al miembro de una comunidad política que es reconocido como tal por la misma.

La idea de que el ciudadano es el miembro de una comunidad política, data de antiguo. Nace de la experiencia de la democracia ateniense en los siglos V y VI antes del nacimiento de Jesucristo. Según esta concepción, ciudadano es el que se ocupa de los asuntos públicos, que sabe que la deliberación es el procedimiento para tratar los mismos y que la votación solo debe usarse como último recurso cuando ya se ha empleado convenientemente la fuerza persuasiva de la palabra.³ Como es bien conocido, Ate-

nas era una ciudad-Estado, una ciudad que se gobernaba a sí misma. Por eso, en su origen ateniense, el concepto de ciudadano deriva del de ciudad.

Es solo a partir de los siglos XVIII y XIX, que el concepto de ciudadano se vincula al Estado-nación.⁴ En este contexto, el concepto de ciudadanía se relaciona estrechamente con el de nacionalidad. “Es el Estado”, señala Jordi Borja, “el que vincula ciudadanía con nacionalidad. El ciudadano es el sujeto político. El poseedor de un estatuto que le confiere, además de derechos civiles y sociales, los derechos de participación política. Se es ciudadano de un país, no de una ciudad. Se es ciudadano porque se posee una nacionalidad, regulada por un Estado y solamente vale ese estatuto en el ámbito de ese Estado”.⁵

Sin embargo, ciudadanía y ciudadano están lejos de ser conceptos unívocos y claramente delimitados. En el debate actual, compiten tres concepciones sobre la ciudadanía y el ciudadano. La primera es la derivada de la filosofía liberal. La segunda procede de filosofía política republicana y la tercera, del comunitarismo.

La visión liberal concibe al ciudadano como un sujeto portador de derechos y se preocupa esencialmente por la defensa de los derechos de cada ciudadano frente a los otros y al Estado. Para la filosofía política republicana, el ciudadano es aquel que imbuido de un espíritu de compromiso cívico, participa activamente en la elaboración de las decisiones públicas. La visión comunitarista sostiene que el ciudadano no puede ser comprendido al margen de la comunidad a la que pertenece, porque es de ella que deriva su identidad y su sentido de pertenencia. Esta comunidad es la que le permite tener una concepción del bien común.

La filosofía política liberal, visualiza al ciudadano como un portador de derechos. La filosofía política republicana, lo ve como un sujeto social que participa en la construcción de la voluntad colectiva. La filosofía política comunitaria, destaca los aspectos de identidad y pertenencia de la condición ciudadana.⁶

2. Ciudadanía y derechos

La versión moderna del concepto de ciudadanía se encuentra en la obra del sociólogo británico T. H. Marshall. Según Marshall, la ciudadanía consiste en que cada uno sea tratado como un miembro pleno de una sociedad de iguales. Esto se logra a través del reconocimiento a cada uno de los miembros, de un conjunto de derechos que le son inherentes. Marshall agrupa estos derechos en tres categorías: civiles, políticos y sociales.

Los derechos civiles están relacionados con la libertad individual: la libertad de pensamiento, libertad de expresión, derecho a la propiedad y el derecho a la justicia. Los derechos políticos se refieren a la potestad de elegir y ser electo. Los derechos sociales, para decirlo en las propias palabras de Marshall, “abarcan todo el espectro, desde el derecho a la seguridad y a un mínimo bienestar económico al de compartir plenamente la herencia social y vivir la vida de un ser civilizado conforme a los estándares predominantes en la sociedad”. A su juicio, las instituciones más directamente relacionadas con la ciudadanía social, son el sistema educativo y los servicios sociales.⁷

Para Marshall, estos tres derechos son interdependientes. La realización de los derechos políticos y civiles requiere de los derechos sociales y viceversa. En

este último sentido, se ha señalado repetidamente que la garantía de los derechos sociales es condición necesaria para el ejercicio de los derechos civiles y políticos. Privados del ejercicio de sus derechos sociales, los individuos enfrentan enormes dificultades para el ejercicio de una ciudadanía autónoma y responsable. “Son los derechos sociales los que, principalmente”, enfatiza un autor, “emancipan las personas de las necesidades materiales más apremiantes y los hacen acceder a la “civilidad” de los derechos civiles y políticos. O sea: la ciudadanía social es la ciudadanía habilitante de la ciudadanía civil y la ciudadanía política”.⁸ A juicio de Marshall, el ejercicio de estos tres tipos de derechos inherentes al ciudadano, no solo garantizan la igualdad formal de los individuos, sino que también contribuyen a reducir las desigualdades sociales generadas por el mercado en las sociedades capitalistas.

3. Críticas a la concepción de ciudadanía de Marshall

El planteamiento fundacional de Marshall ha sido objeto de varias críticas. Se le ha criticado el carácter lineal de su concepción de la expansión de los derechos de ciudadanía, ya que él presentó el desarrollo de los derechos de ciudadanía como un proceso evolutivo que transita de los derechos civiles a los políticos y a los sociales. Se le ha criticado también, su visión eurocéntrica de la evolución de los derechos de ciudadanía y el haber ignorado la importancia de los sujetos sociales cuyas luchas fueron vitales para el desarrollo de los mismos.

Se le ha criticado igualmente el haber presentado una concepción de ciudadanía que privilegia la óptica de los derechos. En efecto, algunos teóricos sociales y políticos, le han reprochado a Marshall

el no haber enfatizado suficiente la idea de que la ciudadanía no sólo debe ser vista como una cuestión de derechos, sino que también de deberes, responsabilidades u obligaciones. Todos los ciudadanos, cualquiera sea su ubicación, argumentan estos teóricos, tienen no solo derechos que reclamar, sino que también deberes, responsabilidades u obligaciones que cumplir. En este sentido, ellos han planteado que al no dar el énfasis correspondiente a los deberes, responsabilidades u obligaciones de los ciudadanos, Marshall ofrece una visión parcial del concepto de ciudadanía.⁹ Estamos hablando de lo que Kymlicka y Norman, han denominado una visión pasiva de la ciudadanía por su énfasis “en los derechos puramente pasivos y en la ausencia de toda obligación de participar en la vida pública”.¹⁰

Sobre este particular, Victoria Camps ha puntualizado lo siguiente: “La libertad y la voluntad de cooperar son los dos rasgos que deben definir la ciudadanía. Dos rasgos que van más allá de la definición ya canónica de “ciudadanía” que debemos al sociólogo Alfred Marshall, para quien el ciudadano era básicamente el sujeto de derechos civiles, políticos y sociales. La definición de Marshall significó un avance en su momento, en especial por la alusión a los derechos sociales, recientemente reconocidos y poco aceptados de hecho por los estados de derecho. Es”, enfatiza, “una caracterización del ciudadano, sin embargo, que hoy se nos queda corta e insuficiente. El ciudadano no es solo sujeto de derechos, sino también de obligaciones. No sólo hay que garantizarle la libertad, con todos los condicionamientos que el derecho a la libertad supone, sino que el individuo, en la medida en que se considera ciudadano de una democracia, tiene la obligación de cooperar con la sociedad. De lo contrario, es difícil que la democracia funcione y prospere”. “Conviene insistir en la idea del ciudadano como sujeto

Recuadro 1

Tensiones entre un enfoque basado en ciudadanía activa y un enfoque basado en derechos

Reconocer que la ciudadanía implica no solo derechos sino que también obligaciones por parte de los ciudadanos, no significa ignorar la legitimidad de un enfoque de derechos en las políticas y estrategias de desarrollo, el cual goza actualmente de gran predicado en la comunidad internacional. Este último enfoque parte de reconocer que las personas son titulares de derechos que obligan a los Estados. Este enfoque permite, como señala un autor, “cambiar la lógica de los procesos de elaboración de políticas, para que el punto de partida no sea la existencia de personas con necesidades que deben ser asistidas, sino sujetos con derechos a requerir determinadas acciones, prestaciones y conductas”, los que, en todo caso, requieren “obligaciones correlativas y éstos mecanismos de exigibilidad y responsabilidad”.¹¹ Como es de sobra conocido, desde hace ya bastante tiempo nuestras Constituciones Políticas, se han hecho cargo del reconocimiento de derechos políticos, civiles y sociales. Pero, como todo mundo sabe, una cosa es reconocerlos y otra muy diferente, es cumplirlos. La experiencia histórica ha mostrado que para lograr esto último, se requiere de voluntad política de parte de los gobernantes y un sujeto social que se haga cargo de su exigibilidad.

Fuente: Elaboración propia.

de deberes”, concluye argumentando la autora, “ya que uno de los déficits de las democracias actuales es, precisamente, la escasa participación de la ciudadanía, la falta de compromiso del ciudadano con su ciudad o con la sociedad en su conjunto”.¹²

En esta misma dirección, Adela Cortina nos recuerda que “la ciudadanía es un tipo de relación que se caracteriza por tener una función doble: de la comunidad hacia el ciudadano y del ciudadano hacia la comunidad. Sin duda, el ciudadano contrae unos deberes con respecto a la comunidad, y en consecuencia, debería asumir activamente sus responsabilidades en ella, aspecto que el Estado de bienes-

tar ha cuidado poco. Pero también es verdad que solo puede exigirse a un ciudadano que asuma las responsabilidades cuando la comunidad política ha demostrado claramente que le reconoce como un miembro suyo, como alguien perteneciente a ella". "Y este reconocimiento de la pertenencia", enfatiza Adela Cortina, "tiene dos lados: la comunidad está dispuesta a proteger la autonomía de sus miembros, reconociéndoles unos derechos civiles y políticos, porque no les considera vasallos o súbditos, pero también se propone hacerles partícipes de los bienes sociales indispensables para llevar adelante una vida digna; de aquellos bienes tan básicos para una vida humana que no pueden quedar al libre juego del mercado. Lo cual significa, como es obvio, que si una comunidad política deja desprotegido a alguno de sus miembros en cualquiera de estos aspectos, está demostrando con hechos que no le considera en realidad ciudadano suyo. Y, habida cuenta de que las personas para cobrar nuestra propia identidad necesitamos el reconocimiento de los grupos sociales en que vivimos, aquél a quien no se le trata como ciudadano, tampoco se identifica como tal".¹³

Pese a todas las críticas de que ha sido objeto, no se debe olvidar, como nos recuerda Victoria Camps, que el gran mérito de Marshall es haber llevado el concepto de ciudadanía más allá de los derechos civiles y políticos hasta los derechos sociales. Este es, sin duda, un aporte seminal al debate moderno sobre la ciudadanía y la democracia.

4. ¿Son exigibles los derechos sociales?

La inclusión de los derechos sociales como parte de la concepción moderna de ciudadanía por Marshall, ha generado un activo debate sobre la exigibilidad de los derechos sociales.

Un contraste entre las obras tempranas y las más tardías de Marshall, permite poner este tema en perspectiva. Pueden identificarse en la obra de Marshall, dos propuestas de ciudadanía en función de su énfasis en los derechos sociales. Una versión fuerte en *Ciudadanía y Clase Social* (1949) y otra más débil en *The Right of Welfare and Others Essays* (1965).

En *Ciudadanía y clase social*, Marshall incluye los derechos sociales como el elemento que completa la ciudadanía civil y política. En este contexto, Marshall, le concede a los derechos sociales la misma legitimidad que a los derechos civiles y políticos. A su juicio, la realización plena del ideal ciudadano, solo será posible si el Estado garantiza los derechos sociales de los ciudadanos. Sin embargo, éstos no deben ser concebidos como parte de una política de igualación de rentas. "La extensión de los servicios sociales no es (en principio)", puntualiza Marshall, "un medio de igualar rentas (...) lo que importa es que se produzca un enriquecimiento general del contenido concreto de la vida civilizada, una reducción generalizada del riesgo y la inseguridad, una igualación a todos los niveles entre los menos y los más afortunados".¹⁴ Para Marshall, la inclusión de los derechos sociales en su concepción de ciudadanía es, como ha sido señalado, un instrumento de "legitimación de la sociedad liberal por medio de la ciudadanía social, que sería el instrumento del Estado para reducir el impacto de la desigualdad hasta hacerla tolerable y, al mismo tiempo, legítima".¹⁵

En su obra posterior, *The Right of Welfare and Other Essays*, Marshall reduce la posición de centralidad de los derechos sociales en su concepción de ciudadanía, los coloca en una jeraquía más baja que los civiles y políticos y los convierte en meras "expectativas legítimas". "Es posible", argumenta Marshall, "construir una jeraquía de derechos y expectativas.

El primer nivel es el de los derechos propiamente dichos, legalmente ejecutables y que son regulados interpretativamente, y nunca discrecionalmente de acuerdo con el espíritu de la política (...) El siguiente nivel es el del derecho a que la reclamación de uno sea tratada discrecionalmente de acuerdo con el espíritu de la política (...) El tercer nivel está ocupado por lo que denominó "expectativas legítimas". Se basan en los propósitos establecidos por las políticas o, más concretamente, los compromisos adquiridos con los ciudadanos. Las reclamaciones sobre las expectativas no cumplidas no se traducen en cargos (...) sino en reclamaciones que requieren un remedio político. (...) Y el cuarto nivel es aquel al que asignamos los patrones de valoración generalmente aceptados a partir de los cuales se juzgan las políticas sociales". Es en este último nivel que Marshall ubica el Estado de Bienestar al que define como un "modelo de ayuda mutua basado en el status compartido de ciudadanía (cuyo espíritu impregna toda la vida social)".¹⁶

Existe en nuestra época un intenso debate sobre la exigibilidad de los derechos sociales.

En el ámbito jurídico, están, por un lado, los que colocan en un nivel, los derechos civiles y políticos, y en otro nivel diferente, los derechos sociales, argumentando que mientras los primeros son exigibles ante el Estado, los segundos no lo son, porque no pueden ser exigidos frente a los mecanismos de judicialidad como los primeros. Esto se debe, argumentan, a la gran ambigüedad que existe en "las disposiciones que consagran los derechos económicos, sociales y culturales".¹⁷ Por el otro lado, se encuentran los que defienden la idea de la exigibilidad de los derechos económicos, sociales y culturales a partir del argumento del carácter integral e interdependiente de los derechos humanos.

Según esta idea, los derechos humanos, tanto los civiles y políticos, como los sociales, forman juntos "el escudo protector del ser humano", porque se reclaman, condicionan y perfeccionan mutuamente.¹⁸ "No podemos decir", se argumenta, "que la dignidad humana se halla a salvo donde existe, quizás, esmero sobre derechos civiles y políticos -o sólo algunos de ellos, entre los más visibles-y desatención acerca de los otros. Las libertades de expresión o de sufragio no absuelven ni compensan la ignorancia, la insalubridad y la miseria".¹⁹ En esta misma dirección, se ha señalado que, "el criterio para determinar a un derecho u otra categoría jurídica como "derecho humano" es su relación e identificación con la dignidad de la persona".²⁰ "Forman parte de la dignidad de la persona y son condiciones esenciales para su desarrollo en libertad".²¹

"La exigibilidad de los derechos sociales, como condición de ciudadanía", ha observado la CEPAL, "debe apuntar a hacer posible la complementariedad entre igualdad y libertad. Por una parte, y tal como lo señala Norberto Bobbio, la razón de ser de los derechos sociales como el derecho a la educación, el derecho al trabajo, el derecho a la salud, es una razón igualitaria, pues "los tres tienden a hacer menos grande la desigualdad entre quienes tienen y quienes no tienen, o a poner un número de individuos siempre en condiciones de ser menos desiguales respecto a individuos más afortunados por nacimiento o condición". (...) Por otra parte, la indivisibilidad de los derechos permite transitar de la libertad negativa (derechos civiles que proscriben los excesos de la coacción) a la libertad positiva (derechos políticos y derechos económicos, sociales y culturales) que dan poder y capacidades para decidir sobre condiciones que inciden en la propia vida".²²

Sin embargo, la ciudadanía, como sugiere la concepción republicana, argumenta CEPAL, debe ir más allá de la mera exigibilidad de derechos y llegar hasta el ámbito definitivo de la participación y de la capacidad de actuar como agente activo de su propio desarrollo. “Pero aún entendiendo la ciudadanía como titularidad de derechos económicos, sociales y culturales”, puntualiza CEPAL, “esta sigue planteada en términos de exigibilidad y no de participación. Por ello es necesario complementarla con la tradición republicana, en la cual la ciudadanía esta asociada a la “cosa pública”, vale decir, al compromiso de los sujetos con el destino de la sociedad, a la participación de los individuos en la actividad comunitaria, al control ciudadano sobre los poderes públicos y a la presencia de los individuos en la circulación de ideas y opiniones en el espacio público”.²³ “El ciudadano”, sostienen enfáticamente, “no es sólo receptor de prestaciones que responde a la titularidad de derechos, también se interesa en los asuntos públicos y participa de la razón comunicativa a escala comunitaria y societal”.²⁴

Vista de esta manera, la ciudadanía implica un compromiso entre el Estado y los individuos. El Estado, argumenta CEPAL, “debe respetar la autonomía individual, permitir la participación de éstos en política y brindar, en la medida que el desarrollo lo permita, las posibilidades de bienestar social y oportunidades productivas”. Los individuos, por su parte, “deben participar a través de las instituciones políticas y los mecanismos de representación y deliberación, a fin de que sus demandas e intereses se reflejen en el debate público y en la construcción de consensos. Si la participación de la sociedad es un requisito indispensable de la democracia, también lo es el fortalecimiento de las instituciones de las que disponen la sociedad, pues éstas consagran cauces para dicha participación”.²⁵

En una parte de su argumentación, CEPAL sostiene que “la exigibilidad de derechos, sobre todo los económicos y sociales, depende del nivel de desarrollo de la sociedad”,²⁶ con lo cual introduce un elemento de discrecionalidad en la exigibilidad de los derechos sociales. Esta es la misma discrecionalidad que introduce el artículo 22 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948 que establece la obligatoriedad de los derechos económicos, sociales y culturales teniendo en cuenta “la organización y recursos de cada Estado”, lo que, a juicio de Adela Cortina, los convierte en un “conjunto de buenas intenciones, con el cual cada Estado puede hacer lo que bien le parezca”.²⁷

Argumentando desde la óptica de la legitimidad de la democracia como régimen político, varios autores han insistido en la dificultad de ejercer los derechos civiles y políticos, si los ciudadanos se ven privados de derechos sociales. “Resulta difícil ejercer los derechos civiles y políticos”, sostiene Adela Cortina, “sin tener protegidos los derechos sociales. Mal podría ejercer su libertad civil y su autonomía política”, puntualiza, “quien carece de los recursos básicos para hacerlo”.²⁸ En este mismo sentido, José Nun ha observado que “parece obvio que, en las democracias contemporáneas, los derechos civiles y políticos son precondiciones necesarias de la ciudadanía; pero es sólo por un efecto ideológico que no resulta igualmente obvio que también los derechos sociales sean una precondición necesaria (...). En pocas palabras, si no hay condiciones mínimas de eso que la pregunta llama “ciudadanía social”, hablar de ciudadanía política es muy engañoso”.²⁹ “En ausencia de educación y recursos económicos para ejercitar los derechos civiles y políticos”, puntualiza un autor, “la ciudadanía es un cuerpo formal sin propósito práctico alguno. Los derechos sociales, en tanto que derechos a servicios sociales y edu-

cación, dotan a los ciudadanos de las capacidades para llevar a cabo dicho ejercicio”.³⁰

En esta misma dirección, un autor ha argumentado que “los excluidos sociales de los países latinoamericanos exceden hoy a la figura de los hombres sin trabajo, a los parados, para reflejarse en la imagen de una marginalidad más profunda, que los aleja social y culturalmente de la polis. A pesar de ser titulares de derechos políticos y civiles, dada sus condiciones de vida, están apartados realmente de la trama de existencia colectiva. El desacuerdo entre una supuesta igualdad política y una real desigualdad social parece evidente. Si la moderna concepción de ciudadanía fue concebida sobre la base de la autonomía y la voluntad libre de los individuos, en el caso de los excluidos cabría preguntar: ¿Cuándo votan lo hacen en las mismas condiciones de igualdad que el resto de los ciudadanos?, ¿Su voto es libre o acaso no está manipulado o interferido por las adversas circunstancias sociales y culturales que les impiden ser individuos totalmente libres y autónomos?. Por qué negarlo: hay un voto condicionado por la fatalidad de un contexto (y de necesidades sociales) que origina y fundamenta las miserables políticas clientelares, tan bien instaladas en la realidad de nuestros países. En la oscuridad de estas circunstancias el voto deja de ser libre e igual. Obviamente, los meros votantes no son ciudadanos. Si la libre voluntad aparece recortada a la hora de actuar como electores, en peores condiciones se hallan aún estas personas para pretender ser elegidas”.³¹

5. Ciudadanía, capacidad de agencia y desarrollo humano

Como ha señalado Adela Cortina, la condición ciudadana no solo depende de ser reconocido oficial-

Recuadro 2

Las siete libertades

- Libertad de la discriminación por motivos de género, raza, origen étnico, origen nacional o religión
- Libertad del temor, las amenazas a la seguridad personal, la tortura, detención arbitraria y otros actos violentos
- Libertad de pensamiento y de expresión, de participar en la adopción de decisiones y de establecer asociaciones
- Libertad de la miseria, para disfrutar un nivel de vida decoroso
- Libertad para desarrollar y materializar plenamente el potencial humano personal
- Libertad de la injusticia y las violaciones del estado de derecho
- Libertad de tener un trabajo decoroso, sin explotación.

Fuente: PNUD, Informe sobre desarrollo humano 2000, Ediciones Mundi-Prensa, Madrid, 2000, p. 2

mente por la comunidad política a la que pertenece sino que requiere también la participación activa del ciudadano en la vida económica y política de la misma.³²

Esto implica reconocer que la condición ciudadana no debe analizarse solamente desde el ángulo de la pertenencia a una comunidad política ante la cual se tienen derechos y deberes. Debe hacerse también desde la capacidad de actuar y provocar cambios los que deben juzgarse en función de los propios valores y objetivos de los sujetos sociales.

A esta capacidad de elegir y lograr las propias metas y valores se le designa como capacidad de agencia.³³ Para adquirir la condición de ciudadana plena en una sociedad democrática, las personas deben contar con capacidad de agencia.

La capacidad de agencia permite al ciudadano en-

frentarse exitosamente a las distintas formas de desigualdad, exclusión social y pobreza, que privan en sociedades como las nuestras ya que le permiten: 1) participar efectivamente en las elecciones y decisiones políticas que gobiernan su propia vida; 2) participar, junto a sus conciudadanos, en las decisiones acerca del que, como y para quien se produce, y, 3) establecer los vínculos sociales requeridos para actuar sobre su entorno y transformarlo, con un espíritu de tolerancia, respeto y solución negociada de las diferencias.

Amartya Sen ha reconocido que la construcción de ciudadanía tiene relevancia para la ampliación de las libertades de los individuos porque “puede ayudar a los individuos a comportarse de forma más responsable. Puede proveer razones para un comportamiento “respetuoso del medioambiente” y generalmente, más ético. Pero yendo mucho más lejos, la idea de la ciudadanía saca a la luz la necesidad de considerar a las personas como agentes racionales, no meramente como seres cuyas necesidades tienen que ser satisfechas o cuyos niveles de vida deben ser preservados. Además, identifica la importancia de la participación pública, no simplemente por su efectividad social, sino también por el valor de ese proceso en sí mismo”.³⁴

Para Sen, la libertad es el medio y el fin del desarrollo, que es para él desarrollo humano, esto es, desarrollo centrado en la gente. El desarrollo humano, argumenta, es el “proceso de expansión de las libertades reales de que disfrutaban los individuos”.³⁵ Sen entiende por libertad “los procesos que hacen posible la libertad de acción y de decisión como las oportunidades reales que tienen los individuos, dadas sus circunstancias personales y sociales”.³⁶ “La falta de libertad”, argumenta el autor, “puede deberse a procesos inadecuados (como la violación de

los derechos de voto o de otros derechos políticos o humanos) o a las insuficientes oportunidades que tienen algunas personas para conseguir lo que mínimamente les gustaría conseguir (incluida la falta de oportunidades tan elementales como la capacidad para escapar de una muerte prematura, de la morbilidad evitable o de la inanición involuntaria”.³⁷ En consecuencia, el desarrollo humano “exige la eliminación de las principales fuentes de privación de libertad: la pobreza y la tiranía, la escasez de oportunidades económicas y las privaciones sociales sistemáticas, el abandono en que pueden encontrarse los servicios públicos y la intolerancia o el exceso de intervención de los Estados represivos”.³⁸ Esto es, la eliminación de aquellas fuentes de privación de libertad “que dejan a los individuos pocas opciones y escasas oportunidades para ejercer su agencia razonada”.³⁹

Sen es enfático al sostener que “lo que pueden conseguir positivamente los individuos depende de las oportunidades económicas, las libertades políticas, las fuerzas sociales y las posibilidades que brindan la salud, la educación básica y el fomento y el cultivo de las iniciativas”.⁴⁰ Esta argumentación ayuda a comprender la centralidad que tienen en el paradigma del desarrollo humano la posibilidad de tener una vida larga y saludable, los conocimientos adquiridos a través de la educación y la capacitación y los ingresos para llevar una vida digna y decorosa. En este contexto, hay que agregar la aseveración de Sen de que el “desarrollo depende totalmente de la libre agencia de los individuos”⁴¹ que el autor convierte en relevante fuerza motriz del desarrollo humano.

Sen distingue dos tipos de libertades, según el papel que juegan: a) las libertades constitutivas, y, 2) las libertades instrumentales. Las primeras son las libertades básicas individuales que constituyen el fin

del desarrollo porque hacen a la esencia de la vida humana. En este contexto, la libertad consiste en no sufrir ninguna de las siguientes privaciones: falta de alimento, morir prematuramente por falta de atención sanitaria, capacidad de leer, escribir y calcular, de participación política y otras. Las libertades instrumentales son aquellas que contribuyen directa o indirectamente a la libertad general de las personas. Ellas representan oportunidades y derechos de los cuales dependen las libertades individuales para su realización. Son ellas las libertades políticas, los servicios económicos, las oportunidades sociales, las garantías de transparencia y la seguridad protectora.⁴²

Como ha sido sugerido, para el logro del desarrollo humano como libertad, los individuos deben desplegar su capacidad de agencia. Concebirse a sí mismos, no como un receptor pasivo de ayudas, sino que como agentes activos de su propio desarrollo, como fuerza motriz del cambio, esto es, como sujeto social capaz de transformar su propia situación y la de la sociedad en que viven. Sobre este particular, Sen argumenta que los individuos “no tienen porque concebirse como receptores pasivos de las prestaciones de ingeniosos programas de desarrollo. Ellos mismos deben participar en el proceso de creación e implementación de los planes de justicia social. Para ello es necesario no sólo que puedan participar en el diseño de los planes sino en la formulación de las prioridades y los valores sobre los cuales se basaran los mismos. Existen poderosas razones para reconocer el papel positivo que desempeña la agencia libre y viable, e incluso la impaciencia constructiva”.⁴³

La capacidad de agencia impulsa al individuo a participar activamente en la construcción de lo público. “El debate público y la participación social” son, pues, señala Sen, “fundamentales para la elaboración de la política económica y social y un sistema

democrático. En un enfoque basado en la libertad”, puntualiza, “la libertad de participación no puede ser sino fundamental en el análisis de la política económica y social”.⁴⁴

Asumir al ciudadano con capacidad de agencia permite el tránsito desde “un ciudadano pasivo, cuyas necesidades tienen que ser satisfechas y cuyos niveles de vida deben ser preservados, a un ciudadano activo, como agente racional cuyos juicios, valores y libertades son importantes por sí mismos”.⁴⁵ “El debate público y la participación social”, ha subrayado Sen, “son, pues, fundamentales para la elaboración de la política económica y social en un sistema democrático. En un enfoque basado en la libertad, la libertad de participación no puede ser sino fundamental en el análisis de la política económica y social”.⁴⁷ En este contexto, la capacidad de agencia se convierte en el vínculo que conecta el desarrollo humano con la construcción de una ciudadanía activa, creativa y responsable.

6. Un paréntesis: libertad negativa y libertad positiva

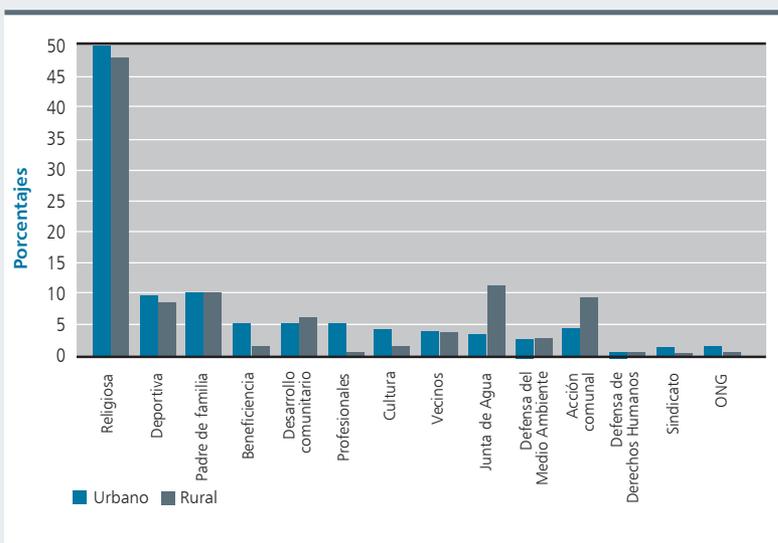
En su clásico ensayo “Dos conceptos de libertad”, Isaiah Berlin enunció la diferencia entre la libertad negativa y la libertad positiva.

La libertad negativa^(*) es la ausencia de interferencias. “Soy libre en la medida en que ningún hombre ni ningún grupo interfieren en mi actividad (...) Yo no soy libre en la medida en que otros me impiden hacer lo que yo podría hacer si no me lo impidieran”.⁴⁷ En otras palabras, se trata de que nadie se

(*) Lo negativo se entiende aquí en sentido lógico y no como sinónimo de inadecuado o pesimista.

Gráfico 1

Porcentaje de participación en asociaciones (urbano rural)



Fuente: PNUD, Informe sobre Desarrollo Humano, Honduras 2006, p. 104.

meta en los asuntos que se consideran privados o que son propios de la esfera individual o del mercado. Este es el concepto de libertad propio del liberalismo clásico.

La libertad positiva es la posibilidad de autodeterminación, del deseo del individuo de ser su propio dueño y actuar según sus propias valoraciones. "Quiero que mi vida y mis decisiones dependan de mi mismo, y no de fuerzas exteriores, sean éstas del tipo que sean. Quiero ser sujeto y no objeto, ser movido por razones y por propósitos conscientes que son míos, y no por causas que me afectan, por así decirlo, desde fuera. Quiero ser alguien, no nadie; quiero actuar, decidir, no que decidan por mí".⁴⁸ Se trata en suma, de estar habilitado para tomar las propias decisiones en base a las propias valoraciones.

La teoría del desarrollo de Amartya Sen, basada en la expansión de las libertades y de las capacidades se identifica con la concepción de la libertad positiva en el sentido de lo enunciado por Berlin, ya que favorece la autodeterminación de los sujetos para elegir el tipo de vida que tienen razones para valorar. "Su aproximación basada en las *capacidades*", señala un autor, "se enfoca en la libertad positiva, que es la capacidad real de una persona de ser o de hacer algo, en vez de la libertad negativa, que es común en la economía y se centra simplemente en la no interferencia". En la hambruna de Bengala, la libertad negativa de los trabajadores rurales para comprar alimento no se vió afectada. Sin embargo, murieron de hambre porque no estaban positivamente libres para hacer cualquier cosa: ellos no tenían

la libertad de alimentarse ni la capacidad de escapar de la muerte".⁴⁹ La libertad positiva en este ejemplo sería la capacidad de haber podido alimentarse para evitar la muerte. No es lo mismo ayunar cuando a uno así lo desea por razones de salud o por motivaciones espirituales, que dejar de comer por no tener que comer ni con que comprar algo para calmar el hambre.

En este mismo sentido, una autora ha explicado que "para Sen la capacidad representa la libertad real de elección que una persona tiene entre los modos de vida alternativos que puede llevar, la libertad de tener una determinada clase de vida que se tiene razones para valorar. Importa no solo que se elige, sino el rango de la elección; no solo cuentan las alternativas u opciones que se tiene, sino también la

libertad de elección del rango. La libertad real, que se representa por la capacidad que tiene una persona para conseguir varias combinaciones alternativas de funcionamientos, oportunidad para hacer esto o aquello, entra dentro de lo que Berlin llama “libertad positiva”: la libertad de un hombre o de un pueblo para elegir vivir como desea. En este sentido, las capacidades reflejan la libertad positiva: la oportunidades para hacer esto o aquello, más allá de lo que se logra”.⁵⁰

Como se sabe, el concepto de capacidades y el de funcionamientos son centrales en la teoría de Sen. La capacidad es la combinación de alternativas de funcionamiento entre los cuales escogemos. Los funcionamientos se refieren a como las cosas se producen, a las actividades que logramos (quehaceres, acciones y haceres) y a las cualidades del modo de vida y al tipo de existencia que llevamos (estados de situación de las personas). Son funcionamientos: leer, escribir, ver, caminar, formar parte de la comunidad, estar socialmente integrado, estar bien nutrido, calzado, educado, sano y experimentar auto-respeto y autodignidad.⁵¹ Desde la perspectiva de las capacidades y los funcionamientos, el desarrollo humano es el proceso de fortalecimiento de las capacidades humanas y la ampliación de las opciones de las personas para llegar a ser y hacer lo que tienen razones para valorar.

7. La ciudadanía activa y sus implicaciones

Dos hechos son vitales en la centralidad que ha venido adquiriendo en el debate político moderno el concepto de ciudadanía activa.

En primer lugar, la idea del paso de una concepción

Cuadro 1

Participación en acciones o movimientos sociales (por nivel socioeconómico)

	NSE Alto-Medio Alto	NSE Medio	NSE Bajo	NSE Muy bajo
% personas que participan “habitualmente” o “algunas veces” en campañas por DD.HH., medio ambiente, pobreza, etc.	31.4%	22.6%	19.2%	16.3%
% personas que “nunca” participarían en una manifestación o huelga	60.5%	63.1%	65.0%	73.7%

Fuente: PNUD, Informe sobre Desarrollo Humano, Honduras 2006, p. 107.

de ciudadanía que pone el énfasis en los derechos a una nueva visión de la ciudadanía en la que derechos y deberes se complementen y en la que la obligación cívica de participar en la marcha de los asuntos de la comunidad de pertenencia, adquiere renovada importancia. En segundo lugar, el deseo de los ciudadanos de hacer oír su voz en todos aquellos asuntos que afectan directamente sus vidas. Esto último exige, una adaptación en las estructuras representativas para hacer posible una implicación más directa de los ciudadanos en la discusión de los problemas y en la toma de decisiones sobre los mismos.⁵²

Existen, al menos, dos concepciones de la ciudadanía activa: la que procede de la concepción neoconservadora, y la que forma parte de la tradición democrática radical. Según la primera, el ciudadano activo es un sujeto que actúa aisladamente en defensa de su autonomía personal y/o como voluntario para restaurar los vínculos esenciales de la comunidad tradicional. Según la concepción democrática radical, el ciudadano activo presenta dos rasgos: 1) es un ciudadano que se define por los lazos que

Cuadro 2

Porcentaje de personas que han realizado acciones públicas según NSE, área urbana o rural y edad

	% "Si, ha escrito o firmado una carta o un llamado a un medio de comunicación para manifestar su opinión o descontento sobre un tema público"	% "Si, se ha dirigido a una oficina del Estado para informarse sobre un tema que afecta a su comunidad"	% "Si, ha denunciado en alguna ocasión un acto de injusticia o corrupción por parte de un funcionario público"
NSE Alto-Medio Alto	23%	23%	12%
NSE Medio	11%	14%	7%
NSE Bajo	7%	11%	5%
NSE Muy Bajo	3%	8%	2%
Urbano	12%	14%	7%
Rural	4%	9%	3%
18-25 años	7%	9%	4%
26-45 años	9%	13%	5%
46 y más años	9%	14%	6%
Total	9%	12%	5%

Fuente: PNUD, Informe sobre Desarrollo Humano, Honduras 2006, p. 109.

mantiene dentro de la comunidad política a la que pertenece y en la que se reconoce como tal, y, 2) no es alguien que actúa como un individuo aislado, sino como participante en un entorno colectivo. Según esta última concepción, el ciudadano activo es un actor político que no solo participa en el debate y la deliberación pública, sino que también participa activamente en los procesos sociopolíticos estratégicos.⁵³

Esta visión de protagonismo político del ciudadano tiene dos derivaciones. En primer lugar, la acción de los poderes públicos estará condicionada por el hecho de reconocer al ciudadano su condición de actor en la esfera pública y su capacidad de influencia en la formulación y ejecución de las políticas públicas. Esto significa diseñar políticas participativas que

fomenten la autonomía social y política de los ciudadanos y su inserción en la comunidad política. En segundo lugar, la ampliación de las formas de participación ciudadana en los nuevos ámbitos de actuación en que aquella tiene lugar. En este sentido, se vive actualmente un espectacular crecimiento y diversificación de los instrumentos participativos que permiten a los ciudadanos intervenir en los procesos de toma de decisiones, especialmente en el ámbito local. Un ejemplo que ha sido continuamente relevado es la experiencia del presupuesto participativo de Porto Alegre en Brasil. La concepción de ciudadanía activa sobre la que se sustentan estas experiencias participativas, exige un nuevo tipo de *racionalidad democrática* en que las elites y los ciudadanos se ven obligados a abandonar

sus posiciones predeterminadas dentro del espacio público para entrar en un proceso de negociación y compromiso que favorecen el aprendizaje social y político de la condición ciudadana.⁵⁴

La pertenencia a la comunidad política y el ejercicio de derechos y obligaciones que informa el concepto de ciudadanía remiten, en el caso de la ciudadanía activa, a la participación en la vida pública. En este contexto, la participación implica la preocupación por lo público y la deliberación como mecanismo para la construcción de consensos y de líneas de acción política. Desde una perspectiva empírica, esto es justamente lo que se pretende medir en el caso de la ciudadanía activa. Este es, a título de ejemplo, lo que hace el *Informe sobre Desarrollo Humano Chile 2000*. En este trabajo, se define empíricamente la

ciudadanía activa en base a “la posición de aquellos entrevistados que entienden por ciudadano a alguien que “participa activamente en los asuntos de la comunidad” o que “se siente responsable del rumbo que toma el país”.⁵⁵ “El ciudadano activo”, se puntualiza, “ está más dispuesto a organizarse junto a otras personas y a no retrotraerse a la vida privada. Una mayor preferencia por la ciudadanía activa es acompañada de una mayor participación en organizaciones sociales, mayor confianza interpersonal y social, y una mayor percepción de receptividad”.⁵⁶

El análisis social y político de nuestro tiempo ha mostrado una y otra vez la existencia de enormes déficits en la condición de ciudadana activa en términos de apatía política y desinterés en lo público. Puesta en cuestión por la persistente desigualdad social y en lo político por la automarginación de la vida pública por los excluidos, los estudios sobre la ciudadanía activa muestran también una baja credibilidad en las instituciones de la democracia,⁵⁷ dando lugar a lo que se ha dado en llamar el “malestar” en la ciudadanía.⁵⁸

8. Potencialidades para la ciudadanía activa en Honduras

Aunque pueda resultar un tanto problemática por la cantidad de interrogantes que puede suscitar y para las cuales no siempre tendremos respuestas, puede ser de interés realizar una breve aproximación empírica a las potencialidades para el desarrollo de la ciudadanía activa en Honduras apro-

Cuadro 3

Razones para no realizar algunas acciones públicas (porcentaje)

	¿Por qué nunca ha escrito o firmado una carta o solicitud...?	¿Por qué nunca se ha dirigido a una oficina del Estado a informarse...?
Porque no ha tenido necesidad de hacerlo	41%	38%
Porque no se mete en esas cosas	30%	29%
Porque no le interesa	9%	9%
Porque sabe que no lo van a escuchar	15%	
Porque no le atienden bien /no le dan buena información		10%
Porque es una pérdida de tiempo		10%
Por temor	3%	
Otros	2%	3%
Total	100%	100%

Fuente: PNUD, Informe sobre Desarrollo Humano, Honduras 2006, p. 109.

vechando las encuestas existentes. La mirada será puesta en tres cuestiones básicas: 1) la participación de los ciudadanos en asociaciones de interés social o comunitario; 2) la participación de los ciudadanos en acciones relacionadas con los servicios públicos y la actividad del Estado, y, 3) la disposición de los ciudadanos a involucrarse en actividades políticas.

El gráfico 1 ilustra el grado de participación de los hondureños y hondureñas en asociaciones, ya sea del sector urbano y rural.

Como puede verse, tanto en el sector urbano como en el mundo rural, son las organizaciones de tipo religioso las que tienen los mayores niveles de participación de la ciudadanía. Le siguen en importancia las juntas de agua en el sector rural y las asociaciones de padres de familia, tanto en el sector urbano como en el sector rural. En el caso de las iglesias, el porcentaje de participación, se acerca al cincuenta,

Gráfico 2

Porcentaje de personas que no tienen “ninguna confianza” en las instituciones



Fuente: PNUD, Informe sobre Desarrollo Humano, Honduras 2006, p. 111.

por ciento mientras que en las demás organizaciones sociales, ésta no supera el diez por ciento.

El cuadro 1 muestra el nivel de participación de los ciudadanos en acciones colectivas o movimientos sociales según nivel socioeconómico.

El porcentaje de personas que participan habitualmente en campañas de derechos humanos, de medio ambiente, pobreza y otros, es más alto en los sectores de nivel socioeconómico alto y medio alto y tiende a reducirse según se desciende en el nivel socioeconómico. En conjunto, los porcentajes son relativamente bajos. No llegan siquiera al 35% de la población. Esto revela un bajo grado de cultura cívica y de preocupación activa por temas que exceden el ámbito propiamente privado en el cual se concentran los esfuerzos y la mayoría del tiempo disponible de las personas en entornos caracterizados por la pobreza generalizada y la desigualdad

social, como es el hondureño.

El cuadro 1 revela también la disposición, relativamente alta, de la ciudadanía a no participar en manifestaciones públicas o en huelgas. Los porcentajes de personas que “nunca” participarían en huelgas y manifestaciones van desde el 60.5% en los sectores de nivel socioeconómico alto y medio hasta 73.7% en los sectores de nivel socioeconómico muy bajo. En el país, la cultura de participación en huelgas (lo que es obvio) y en manifestaciones públicas (lo que es menos obvio), ha sido patrimonio de las organizaciones gremiales. La promoción de manifestaciones públicas para protestar por temas de

cultura cívica y política ha sido muy poco usual. Una notable excepción a esta generalización, fue la marcha promovida por varias organizaciones para protestar contra la corrupción.

Es igualmente bajo el porcentaje de personas que muestran disposición para participar en otro género de acciones públicas que forman parte de la cultura cívica ciudadana y de lo que se ha dado en llamar participación opinativa,⁵⁹ tal como se muestra en el cuadro 2.

Al ser consultados sobre si han escrito o firmado una carta pública o han llamado a un medio de comunicación para manifestar su opinión o descontento sobre un tema de interés público, el 23% de los sectores de nivel socioeconómico alto y medio alto respondió positivamente mientras que sólo el 3% de los sectores de nivel socioeconómico muy bajo, lo hicieron de la misma manera. Esto revela un bajo nivel de

cultura cívica y de preocupación activa por participar en actividades de interés público a través de estos medios. Igualmente bajo es el porcentaje de personas que se han dirigido a una oficina del Estado para informarse sobre un tema que afecta a la comunidad o en la denuncia a actos de injusticia o corrupción por parte de un funcionario. Este déficit de cultura cívica, como muestra el cuadro 2, es más alto en el sector rural que en el urbano. Visto por grupo de edad, las diferencias no son significativas.

El cuadro 3 muestra las fuentes de este déficit de cultura cívica.

Como puede verse en el cuadro 3, el 41% de los que nunca han escrito o firmado una carta o petición pública, dijo que nunca habían tenido necesidad de hacerlo, el 30% reveló su falta de interés en este tipo de comportamiento de orden público al decir que no se mete en esas cosas. En el mismo sentido, el 9% declaró que no le interesaba y el 15% declaró su escepticismo, al decir que no valía la pena porque tenía la convicción que no sería escuchado. En relación a haber acudido a una oficina pública para informarse, los porcentajes son parecidos. El 38% dijo que nunca había tenido que hacerlo. El 29% dijo que no se mete en esas cosas, el 9% declaró que no le interesa, el 10% expresó su desconfianza al decir que no le atienden bien o no le dan la información pertinente y el 10%, con argumentos similares al precedente, declaró simplemente que hacerlo es una pérdida de tiempo.

En este contexto, no es extraño constatar la existencia de una gran desconfianza hacia las instituciones públicas, tanto las del Estado como las creadas por los propios ciudadanos. El gráfico 2 nos ofrece información sobre el grado de desconfianza de la ciudadanía hacia las instituciones de mayor visibilidad pública.

Recuadro 3

El lenguaje de la desconfianza

Las siguientes frases han sido extraídas de grupos focales realizados con jóvenes y adultos. Reflejan niveles variables de desencanto y desconfianza hacia la política y los políticos en Honduras.

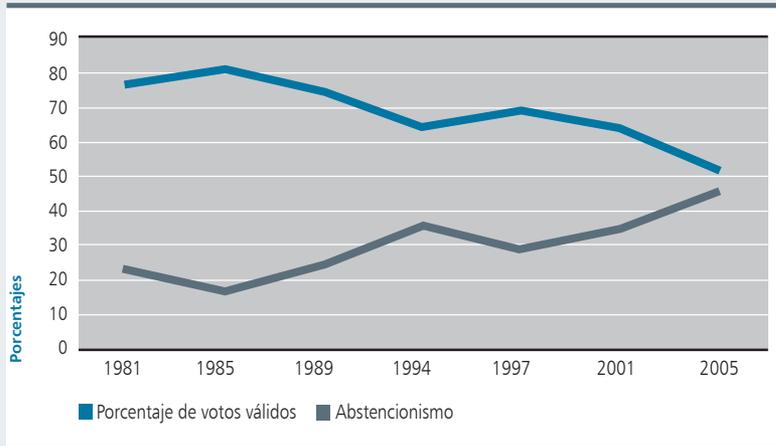
- "... De ahí empieza. Ahora tenemos desconfianza. Si nos dice la alcaldesa: ahora vamos hacer tal cosa. Uno ya no lo cree, porque ya estamos acostumbrados a las mentiras"
- "Yo pienso que (...) vamos a morir siempre engañados, con la esperanza de esas promesas, con la pobreza y todo eso..."
- "Esa es la picardía que hay. Ya no hay ley. La ley de la corrupción. ¿Como se va a resolver esto? Solo Dios lo puede resolver. Ninguna autoridad, ningún gobierno ni nadie mas, solo Dios"
- "...el problema es que quiz*s estamos dirigidos por malos hondureños, que solo quieren el beneficio propio..."
- "Yo creo que ahora la mayoría de nosotros hemos abierto los ojos. A mi no me interesa la política, cuando anduve ahí, atrasado, perdí el tiempo"
- "Pero ¿Quién pone ese presidente? Nosotros, no. En el caso mío. yo no me di cabida. Yo no creo en políticos.No voto y siempre voy a mantenerme así."
- "Uno ya no sabe por quien votar porque no sabe si es bueno o malo".
- "Tanto como nos pueden ayudar tanto nos pueden afectar. Es mejor no votar ya"

Fuente: PNUD, Grupos Focales, 2005.

Como puede verse en el gráfico 2, gozan de altos niveles de desconfianza ciudadana, el sistema judicial, el parlamento, los sindicatos, el gobierno y los partidos políticos. Los mayores niveles de confianza ciudadana están depositados en las instituciones religiosas. En esta misma dirección, un estudio sobre cultura política de la democracia en el país realizado en 2006, constató que la iglesia católica ocupa el primer lugar en confianza entre los ciudadanos y

Gráfico 3

Porcentaje de votos válidos y de abstencionismo en elecciones presidenciales, 1981-2005



Fuente: Cultura política de la democracia en Honduras: 2006.

que los partidos políticos ocupan el primer lugar en desconfianza entre los mismos.⁶⁰

En suma, los déficits observados nos hablan de la existencia de una sociedad civil fragmentada y sustentada en una débil base de cultura cívica para la democracia. La participación de los ciudadanos en los asuntos públicos y la confianza en las instituciones y/o organizaciones del Estado y de la sociedad civil, es la vía por excelencia para fortalecer la condición ciudadana. Es, en pocas palabras, escuela de ciudadanía activa. Los niveles de participación y de confianza solo se pueden incrementar participando y teniendo confianza en las instituciones en una suerte de espiral que se renueva constantemente, que se autoalimenta en un proceso circular.

El nivel de participación electoral ha ido disminuyendo a lo largo de las últimas elecciones genera-

les. El indicador clave para medir este fenómeno, es el abstencionismo electoral.

Aunque fluctuante, el abstencionismo electoral se duplicó en el período comprendido entre las elecciones generales de 1981 (22%) y las elecciones generales de 2005 (45%). Al indagar sobre las motivaciones del abstencionismo en las elecciones generales de 2005, una encuesta de amplio espectro, estableció que el 38.9% de los que no votaron lo hicieron por actitudes relacionadas con el sistema político como la "falta de interés", "no le gustó ningún candidato" y "no cree en el sistema". Llama la atención que el 30.9% de los que no votaron, lo hayan hecho por problemas rela-

cionados con la identificación de los electores tales como "falta de cedula de identidad" y "no se encontró en el padrón electoral".⁶¹

Los datos disponibles sobre abstencionismo en las elecciones generales del 2005, muestran una estrecha relación entre alfabetismo y abstencionismo. Entre mayor es la tasa de alfabetismo en un departamento, mayor fue la tasa de abstencionismo electoral en el mismo. Es por eso que los mayores niveles de abstencionismo electoral, se localizaron en los departamentos del litoral norte y de la región central del país.⁶² La asociación positiva entre alfabetismo y abstencionismo puede ser tomada como una evidencia a favor de que existe una estrecha relación entre educación y aumento de la capacidad de discernimiento.

El gráfico 3 también revela una notable reducción

en el porcentaje de votos válidos entre las elecciones generales del 2001 y las de 2005. Esto parece haber tenido mucho que ver con el hecho que las elecciones generales de este último año fueron las menos contundentes en términos de la diferencia de votos entre los candidatos presidenciales de los partidos políticos mayoritarios, lo que condujo a un escrutinio mucho más escrupuloso de las mesas electorales. Los estudios sobre cultura política también acreditan un creciente debilitamiento de la lealtad partidaria tradicional y de la volatibilidad del voto de los electores. En una encuesta realizada en 2001, el 5% de los que participaron en la misma, no revelaron identificación o preferencia con ningún partido político en particular. Para el año de 2006, este porcentaje subió hasta el 55%, con un incremento de más de 1000 por ciento en cinco años.⁶³

9. Desafíos para la construcción de ciudadanía activa en Honduras

La ciudadanía activa no es algo que surge de la noche a la mañana. Es el resultado de un proceso de aprendizaje social que requiere tiempo para desarrollarse. Este aprendizaje social tiene, al menos, dos vías para lograrse. Una es la educación para la ciudadanía, y otra, es la creación de canales institucionales efectivos que fomenten la participación activa de los ciudadanos.

En algunos países del mundo, el tema de la educación para la ciudadanía activa ha pasado a formar parte del currículum escolar.⁶⁴ A través de la educación para la ciudadanía, se trata de fomentar hábitos que favorezcan una cultura de responsabilidad individual y social, de reconocimiento de las capa-

idades propias y de las de los demás, de trabajo en equipo, de respeto de la opinión del otro y otras facetas de la virtud cívica de la tolerancia, de la búsqueda de consensos y del desarrollo de hábitos de cooperación y solidaridad. Por hábito se entiende, siguiendo a Pierre Bourdieu, la construcción social de "sistemas de esquemas de pensamiento, percepción, evaluación y acción del que dispone un individuo en determinado momento de su vida como la gramática generativa de sus prácticas".⁶⁵

La educación para la ciudadanía aspira a formar ciudadanos críticos, con capacidad de discernir y asumir responsablemente sus derechos y obligaciones hacia la comunidad política de la que forman y se sienten parte. En otros términos, la educación para la ciudadanía persigue los siguientes propósitos: "1) sacar a la gente de su pasividad y fomentar la iniciativa, la propuesta, la búsqueda de soluciones, la acción individual y colectiva; 2) aumentar la participación de la población en la (auto) gestión de la sociedad; 3) democratizar y potenciar a la sociedad desde abajo; 4) defender derechos y promover los deberes ciudadanos en el mejoramiento de la calidad de vida, y, 5) fomentar la confianza y la identidad social."⁶⁶

El fomento a una cultura de participación ciudadana no solo requiere la creación de una institucionalidad que la canalice. Exige también una gran dosis de voluntad política por parte de las élites para compartir el poder y la toma de decisiones con la sociedad civil organizada. Existe todavía en muchos países de América Latina un gran reticencia por parte de las élites en el poder para favorecer la participación de la sociedad civil organizada en la toma de decisiones y en el fortalecimiento de la legitimidad de los regímenes políticos que lideran por la decisión soberana de los ciudadanos, expresada a través

de procesos electorales, limpios y transparentes.

Obviamente, que construir ciudadanía en sociedades caracterizadas por altos niveles de pobreza y desigualdad social, es un desafío de grandes proporciones. Construir ciudadanía en estas condiciones, exige mejorar la calidad de vida de los sectores más vulnerables a fin de crear condiciones que fomenten el desarrollo de sus capacidades para incidir en el diseño de las políticas públicas y en posicionar en la agenda pública su visión de lo que debe ser una sociedad más justa y equitativa. Sin estrategias efectivas para el combate a la pobreza mediante la promoción de la ciudadanía social, es difícil erradicar la condición de ciudadanía precaria o de baja intensidad que predomina en sociedades como las nuestras, ya que, como es bien sabido, los altos niveles de pobreza predominante hacen que los sectores vulnerables emplean la mayor parte de su tiempo en buscar como resolver las necesidades más básicas de la reproducción social de su existencia, relegando a un espacio de menor importancia la idea central de la ciudadanía activa, que es la de participar y decidir sobre los asuntos de conveniencia colectiva.

El predominio de la satisfacción de necesidades básicas en su escala de prioridades convierte fácilmente a estos sectores vulnerables, en masa de manoobra altamente permeable al paternalismo estatal y al clientelismo de los partidos políticos y de sus líderes. La construcción de ciudadanía, nos recuerda Sinesio López, exige que “los gobernados dejen de ser un objeto sometido al poder para convertirse en un sujeto y titular legítimo del poder”.⁶⁷ Es obvio que la pobreza generalizada conduce a relaciones sociales excluyentes que dificultan la creación de capacidades y oportunidades que hacen a la esencia de la condición ciudadana y al desarrollo humano.

De allí que, el combate efectivo de la pobreza sea uno de los prerequisites básicos para la construcción de una ciudadanía activa, consciente y responsable.

En este contexto, el ataque a la desigualdad social es también vital para romper la relación social patrón-cliente que ha sido característica de sociedades subdesarrolladas como las nuestras y crear un entorno social más igualitario y más proclive al desarrollo de la ciudadanía activa. La desigualdad social tiene el efecto de conducir a los sectores de mayores ingresos a sobrevalorar su condición ciudadana y a los de menores ingresos, a subvalorar la propia. En estas condiciones, se hace bastante difícil el logro de uno de elementos básicos de la definición de la ciudadanía que es justamente la idea de ser miembro de una comunidad de iguales y de ser tratado como tal. En el fondo, se trata de romper el círculo vicioso que dejara planteado el notable estudio canadiense de la democracia liberal, C. B. Macpherson, al observar que “No podemos lograr más participación democrática sin un cambio previo de la desigualdad social y la consciencia, pero no podemos lograr los cambios de la desigualdad social y la consciencia sí antes no aumenta la participación democrática”.⁶⁸

Notas

- 1 Martin Urquijo Angarita, *La ciudadanía democrática y el ciudadano como agente*, p. 1. Disponible en http://seneca.uab.es/vergesg/XV%20Semana/comunicaciones/Urquijo_La%20ciudadania%20democratica%20y%20el%20ciudadano%20como%20agente.pdf
- 2 Adela Cortina, *Ciudadanos del mundo. Hacia una teoría de la ciudadanía*, Alianza Editorial, Madrid, 2005, p. 22
- 3 Ibidem, pp. 43-44
- 4 Jordi Borja, *Ciudad y ciudadanía*, Institut de Ciències Polítiques i Social, Barcelona, 2000, p. 18
- 5 Jordi Borja, *The role of the Citizen in the State Reform. Citizenship and Globalization. The Case of the European Citizenship*,

- Seminario Internacional Sociedade e a Reforma do Estado, Sao Paulo, 1998, p. 2
- 6 Martín Urquijo, *La ciudadanía democrática y el ciudadano como agente*, pp. 2-4
- 7 T. H. Marshall, "Ciudadanía y clase social" en T. H. Marshall y Tom Bottomore, *Ciudadanía y clase social*, Alianza Editorial, Madrid, 1998, pp. 22-23
- 8 Eduardo Bustelo, "Expansión de la ciudadanía y construcción democrática" en *De otra manera. Ensayos sobre política social y equidad*, HomoSapiens ediciones, Rosario, 2000, p. 280
- 9 Citizenships: "world of differences", p. 8. Copia electrónica. Puede encontrarse en www.sociologyonline.co.uk/politics/citizenships.shtml.
- 10 Will Kymlicka y Wayne Norman, *El retorno del ciudadano. Una revisión de la producción reciente en teoría de la ciudadanía*, p. 2. Este artículo puede encontrarse en <http://www.politica.com.ar/teoriapolitica/kymlicka-Norman.htm>
- 11 Víctor Abramovich, "Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y políticas de desarrollo de América Latina", documento de trabajo preparado para *Derechos y desarrollo en América Latina: una reunión de trabajo*, Santiago, Chile, diciembre, 2004
- 12 Victoria Camps, *Sociedad de información y ciudadanía*, p. 2. Este artículo puede encontrarse en www.apfilosofia.org/documentos/pdf/doc-003.pdf
- 13 Adela Cortina, *Ciudadanos como protagonistas*, pp. 7-8. Puede encontrarse en www.javeriana.edu.co/pensar/EA.html
- 14 Citado por Marcos Freijeiro Varela, "Ciudadanía, derechos y bienestar: un análisis del modelo de ciudadanía de Marshall" en *REVISTA DE FILOSOFIA, DERECHO Y POLITICA* No. 2, 2005, p. 73. Disponible en www.revistauniversitas.org,
- 15 *Ibidem*, p. 74
- 16 *Ibidem*, p. 78
- 17 *Informe anual sobre la situación de los derechos económicos y sociales*, p. 1. Disponible en <http://www.cajpe.org.pe/guia/desc/alca.htm>
- 18 Sergio García Ramírez, "Protección jurisdiccional internacional de los derechos económicos, sociales y culturales" en *Cuestiones constitucionales* No. 9, México, julio-diciembre, 2003, p. 2
- 19 *Idem*.
- 20 *Informe anual sobre la situación de los derechos económicos y sociales*, p. 2
- 21 *Ibidem*, p. 4
- 22 CEPAL, *Equidad, desarrollo y ciudadanía. Versión definitiva*, Santiago de Chile, 2000, pp. 305-306
- 23 *Ibidem*, p. 306
- 24 *Idem*
- 25 *Idem*
- 26 *Idem*
- 27 Adela Cortina, *Ciudadanos del mundo. Hacia una teoría de la ciudadanía*, Alianza Editorial, 2005, p. 86
- 28 *Ibidem*, p. 91
- 29 Entrevista a José Nun, "La ciudadanía política no está asegurada si no se dan determinadas condiciones sociales", p. 1
- 30 Marcos Freijeiro Varela, *op. cit.*, p. 63
- 31 Horacio Quiroga, "El ciudadano y la pregunta por el Estado democrático" en Dario Mancor (editor), *Estado, democracia y ciudadanía*, Buenos Aires, s.f.
- 32 Adela Cortina, *Por una ética del consumo*, Taurus, Madrid, 2002, p. 267. Citado por Martín Urquijo, *op. cit.*, p. 6
- 33 Amartya Sen, *Desarrollo como Libertad*, Editorial Planeta, Bogota, 2004, p. 35
- 34 A. Sen, "Reanalizando la relación entre ética y desarrollo" en *La agenda pendiente de América Latina*, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires, 2005, citado por Martín Urquijo, *op. cit.*, p. 10
- 35 Amartya Sen, *Desarrollo como Libertad*, Editorial Planeta, Bogota, 2004, p. 19
- 36 *Ibidem*, p. 33
- 37 *Ibidem*, pp. 33-34
- 38 *Ibidem*, pp. 19-20
- 39 *Ibidem*, p. 16
- 40 *Ibidem*, p. 21
- 41 *Ibidem*, p. 20
- 42 *Ibidem*, p. 16 y ss.
- 43 Refiriéndose a la capacidad de agencia de las mujeres Sen observa que "las mujeres han dejado de ser receptores pasivos de la ayuda destinada a mejorar su bienestar y son vistas, tanto por los hombres como por ellas mismas, como agentes activos de cambio: como promotores dinámicos de transformaciones sociales que pueden alterar tanto la vida de las mujeres como la vida de los hombres". *Ibidem*, p. 233 (el subrayado es del autor)
- 44 *Ibidem*, pp. 140-141
- 45 Martín Urquijo, *op. cit.*, p. 11
- 46 A. Sen, *op. cit.*, p. 28
- 47 Isaiah Berlin, "Dos conceptos de libertad", en *Cuatro ensayos sobre la libertad*, Alianza Universidad, Madrid, 1993, pp. 191-192
- 48 *Ibidem*, p. 201
- 49 "Amartya Sen", *Wikipedia*. Disponible en http://es.wikipedia.org/wiki/Amartya_Sen
- 50 Carolina Pallas, "La Libertad como antipoder o como poder efectivo?. Segunda parte" en *ACTIO* 8, Noviembre, 2006, p. 49
- 51 *Ibidem*, p. 48
- 52 Jorge Benedicto y María Luz Morán, *La construcción de una ciudadanía activa entre los jóvenes*, INJUVE, Madrid, 2002, pp. 6-7
- 53 *Ibidem*, p. 35
- 54 *Ibidem*, pp. 35-36
- 55 PNUD, *Informe sobre Desarrollo Humano en Chile 2000*, Santiago, 2000, pp. 198-199
- 56 *Ibidem*, p. 199
- 57 *Idem*

- 58 Es abundante la bibliografía sobre esta problemática. Véase, a título de ejemplo, a Carlos A. Cullen, "Ciudadanía urbi et orbi" en Carlos A. Cullen (compilador), *El malestar de la ciudadanía*, La Crujia ediciones/ Editorial Stella, Buenos Aires, 2007, pp. 18-42
- 59 Red Interamericana para la Democracia, *Índice de participación ciudadana en América Latina 2005*, Buenos Aires, septiembre, 2005, p. 30-31
- 60 José Miguel Cruz, et. Al., *Cultura política de la democracia en Honduras 2006*, Imprenta Criterio, San Salvador, 2007, p. 53
- 61 Ibidem, p. 153
- 62 Ibidem, p. 158
- 63 Ibidem, p. 175
- 64 Hay abundante bibliografía sobre la educación para la ciudadanía. Véase, a título de ejemplo, Eurydice, *La educación para la ciudadanía en el contexto escolar europeo*, 2005. Disponible en <http://www.mec.es/cide/espanol/investigacion/eurydice/publicaciones/eury2006eccee/eury2006ecceepc.pdf>. y de UNESCO, *La defense au service de la paix: education a la citoyennete*. Disponible en www.unesco.org/shs/philosophy. La introducción en el currículo escolar de la asignatura de educación para la ciudadanía y los derechos humanos en España ha sido objeto de un activo debate social que sería muy prolijo reseñar en este breve artículo. Para el caso latinoamericano, es de gran interés el ensayo de Cristian Cox, Rosario Jaramillo y Fernando Reimers, *Educación para la ciudadanía y la democracia: una agenda para la acción*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, 2005
- 65 Citado por Philippe Perrenoud, *La construcción del éxito y del fracaso escolar*, Ediciones Morata, Madrid, 1996, p. 50
- 66 Humbert Vandenbulcke, *La radio popular en la educación ciudadana. La experiencia de la red de UDECA*, conferencia magistral, Cochabamba, 1999, p. 1 Citado por Carlos Camacho, "Propuesta de un modelo de comunicación masiva para la construcción de ciudadanía en América Latina" en RAZON Y PALABRA No. 35, octubre-noviembre, 2003. Disponible en <http://www.razonypalabra.org.mx/antiguos/n35/ccamacho.html>
- 67 Sinesio López, *Ciudadanos reales e imaginarios. Concepciones, desarrollo y mapas de ciudadanía en el Perú*, IDS, Lima, 1997, p. 43. citado por Carlos Camacho, *op. cit.*
- 68 C. B. Macpherson, *La democracia liberal y su época*, Alianza Editorial, Madrid, 1982, p. 121



#2 Ciudadanía y desarrollo humano ● Mario Posas

SERIE: Estudios sobre Desarrollo Humano

El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en Honduras, como un valioso aporte orientado a facilitar los procesos de democratización y difusión del conocimiento y la información pertinente para el desarrollo del país, presenta la publicación de la serie de estudios especiales sobre Desarrollo Humano vinculados a temas de interés de la sociedad hondureña y de la comunidad internacional.

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

El desarrollo humano consiste en la ampliación de las libertades humanas, a fin de que cada persona pueda contar con un conjunto de capacidades y oportunidades que contribuyan a garantizarle un nivel de vida digno; es decir, la ampliación de la gama de cosas que las personas pueden hacer y aquello que pueden ser. El desarrollo humano se refiere, en última instancia, a todas las capacidades que permitan a las personas tener razones para valorar su vida. Las capacidades básicas para que el ser humano pueda desarrollarse son, entre otras, tener una vida larga y saludable, disponer de educación y tener acceso a los recursos necesarios para disfrutar un nivel de vida digno.

En este sentido, nuestro propósito con este tipo de herramientas es contribuir al análisis y diseño de estrategias y políticas públicas, globales y sectoriales, que reflejen y respondan a la realidad hondureña y que su posterior implementación e impacto conduzcan a mejores niveles de desarrollo humano para los(as) hondureños(as). Estamos seguros de que la comunidad nacional e internacional encontrarán aquí un espacio para adquirir conocimiento, para la reflexión y el diálogo en torno a los problemas del desarrollo y el fortalecimiento de la democracia en Honduras.

Mario Posas es Sociólogo. Profesor titular de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de Honduras (UNAH). Es autor de diversas publicaciones en el área de los movimientos sociales y del análisis sociopolítico. Actualmente es parte del equipo de investigación y redacción del Informe Nacional sobre Desarrollo Humano del PNUD en Honduras.