

VIII. Principales hallazgos

Muchos de los hallazgos y resultados del trabajo de mapeo se refieren sin duda a la descripción y análisis de la realidad de las OSC en Honduras y de la cooperación internacional que –como primer intento de aproximación– presentáramos en capítulos anteriores.

Quienes lean los capítulos que antecieron a éste seguramente ya han compilado una serie de hallazgos y han inferido sus propias conclusiones. Muchos de los hallazgos radican precisamente en la apreciación que cada lector haga de los distintos datos presentados. Muchos datos son en sí mismo hallazgos y conclusiones.

Sin embargo en este capítulo intentaremos esbozar de forma muy sucinta, pero sistemática, algunos de las las principales observaciones realizadas en la primera fase de implementación del mapeo y caracterización de la sociedad civil en Honduras. Estos hallazgos y observaciones tienen más la forma de pautas para ulteriores discusiones tanto al interior de las OSC como de éstas con sus interlocutores a nivel de cooperantes y sector gubernamental.

Las fuentes de información para esta presentación han sido la sistematización de opiniones recogidas en el trabajo de campo, las observaciones realizadas a propósito y el estudio de distintos materiales. El análisis y el procesamiento de los formularios de encuesta recibidos ha sido a su vez una fuente fundamental para generar las pautas presentadas en este capítulo.

Es importante recalcar que los distintos temas que se presentan a continuación no constituyen generalizaciones de tipo dogmático, sino observaciones de tendencias, problemas detectados, fortalezas o debilidades identificadas. A partir de estas observaciones, la consultoría plantea algunas dudas o cuestionamientos que pueden servir como disparadores en futuras discusiones.

1. Concentración y diversidad

Las OSC parecen estar enfrentadas en distintos planos al dilema entre la concentración y la diversidad, entre la especialización y la heterogeneidad.

Así es notoria la concentración geográfica de las OSC en Honduras, con la mayoría absoluta de las OSC con sede en solamente dos departamentos, Francisco Morazán y Cortés y muy poca presencia en el resto del país. Si bien es cierto que se trata de los dos departamentos con mayor cantidad de población, los mismos concentran apenas el 32% de la población, mientras que el 80% de las OSC identificadas tiene sede en estos dos departamentos.

Los departamentos de Choluteca, Yoro y Comayagua registran la sede cada uno de apenas un 1% de las OSC identificadas. Sin embargo entre los tres departamentos reúnen el 19% de la población de Honduras. Departamentos de muy bajo índice de desarrollo humano como Gracias a Dios no se beneficia con la acción directa de OSC con sede en el departamento, dentro del casi medio millar que tenemos datos.

Frente a estos datos, surge casi naturalmente la interrogante si no debería pensarse, tanto desde las OSC de primer grado, desde las redes y desde las distintas fuentes de financiamiento en una política de desconcentración y descentralización, de forma de beneficiar las zonas menos privilegiadas. Es muy importante el acceso de las organizaciones a los centros de poder, lo que facilita sus funciones de cabildeo e incidencia. Pero de la misma forma es importante un desarrollo equitativo del sector, incluyendo en esa equidad la atención a los problemas de forma directa y eficaz y la inclusión en las soluciones de amplios sectores de la población.

Al analizarse las áreas temáticas en las que las OSC indican trabajar se vuelve a observar una tendencia a la concentración en determinadas áreas y una mucho menor atención dirigida hacia otras áreas. Mientras que la educación y los temas de mujer y género concentran las actividades de cientos de organizaciones, son relativamente pocas las que atienden temas de empleo o los problemas de la tercera edad o adultos mayores, los problemas de los discapacitados, los derechos de los consumidores y problemas de salud como adicciones.

Los datos anteriores conllevan una doble faz o tienen implícitas buenas y malas noticias. Las buenas noticias se refieren a que si acordamos que la pobreza está directamente relacionada con la baja productividad y con una insuficiente e inadecuada inversión en salud y educación, las OSC están sin dudas atendiendo de forma prioritaria uno de los mayores problemas del país. De la misma forma, hay un gran número de OSC cuya preocupación central es el medio ambiente: en un país donde el deterioro ambiental es importante, la acción de las OSC en este plano es sin duda apreciada.

Las malas noticias se refieren a que existen grupos étnicos y sociales y problemas acuciantes que no reciben la suficiente atención desde las OSC. En un país con el 70% de la población en dependencia de la economía informal, no son muchas las OSC que indican trabajar con temas de empleo, u ocupando la actividad de la maquila un buen porcentaje de la población económicamente activa de determinados departamentos, son contadas las organizaciones que informan trabajar en la defensa de los derechos de quienes trabajan en esta rama de la actividad. En la misma línea de razonamiento, mientras existe en el país un alto nivel de delincuencia juvenil con un consumo de drogas en aumento, el tema adicciones apenas convoca el 6% de las áreas temáticas de las organizaciones encuestadas.

Nuevamente surgen algunas interrogantes. ¿No deberían tanto las OSC como su conjunto de interlocutores definir políticas para una mejor focalización de las acciones de las OSC? La desconcentración y descentralización de áreas geográficas, de tareas y

de programas, concebido como un proceso gradual y cuidadoso, puede ser para las OSC en Honduras un desafío importante de corto, mediano y largo plazo. Ello le puede permitir construir una presencia más homogénea en todo el país, movilizar las capacidades locales e involucrar más activamente a sus propios beneficiarios en la identificación, diseño, ejecución y evaluación de sus programas y actividades.

2. El capital social de las OSC

Las OSC de la sociedad civil representan un conjunto de habilidades y servicios de importancia trascendental para el desarrollo de Honduras. Aunque se puedan visualizar algunas tendencias a la concentración geográfica y temática, las organizaciones trabajan en los principales temas y problemas del país y abarcan un nutrido portafolio de servicios en asuntos cruciales y de interés nacional y su impacto es incuestionable.

En el universo identificado y a través del detallado relevamiento que este mapeo implica se pueden detectar organizaciones que trabajan con temas relacionados a seguridad ciudadana, violencia, salud, calidad de vida, reducción de la pobreza, desastres naturales, apoyo a trabajadoras de la maquila, entre otros muchos. Las OSC en Honduras constituyen un fértil capital social, del que será importante extraer y conocer sus logros para generar un banco de éxitos sociales capaces de ser replicados y conocer malos, para sistematizar experiencias e incorporar las lecciones aprendidas.

Una apretada síntesis de las fortalezas y potencialidades de las organizaciones de la sociedad civil en Honduras incluye muchos puntos. Algunos de ellos, extraídos a partir de este estudio son:

- Las OSC como agentes efectivos en la promoción de la participación ciudadana, tanto a nivel comunitaria, gremios sindicales, participación voluntaria en tareas del desarrollo. Las OSC son un ámbito de realización colectiva de iniciativas y esfuerzos y un valioso canal de participación .
- Las OSC como co-partícipes en la implementación de políticas sociales y políticas públicas, así como su papel de interlocución con autoridades locales y sectoriales en la ejecución conjunta de iniciativas.

En este marco la implementación de ERP aparece como un importante desafío en el corto plazo, donde los términos de consulta, participación o concertación deben estar muy claramente definidos. No es lo mismo ser consultado que co-participar y ser co-responsable de la ejecución de políticas.

- La OSC como co-gestoras en proyectos de desarrollo con equidad, al combate contra la pobreza y la desigualdad. Las OSC como un factor clave en la humanización de la agenda del desarrollo.
- El aporte de las OSC a la gobernabilidad, transparencia y ética, ejerciendo distintos mecanismos de control y auditoría social, vigilancia de la calidad de las funciones públicas. En definitiva, una sociedad civil fuerte es un valor para la democracia y una fuente de legitimidad para los actos públicos.

3. Los principales problemas desde la visión de las OSC

Tanto en las entrevistas personales como en el diseño de formularios de encuestas, se trató de incluir preguntas relacionadas con la valoración que realizan las OSC sobre las dificultades y desafíos que enfrentan en su trabajo y accionar. La tendencia que muestran las respuestas recibidas llama la atención y llama a la reflexión.

En la mayoría absoluta de respuestas recopiladas, los problemas y dificultades se ubican fuera del entorno de la organización misma, en circunstancias exteriores y que se visualizan como de difícil incidencia para las organizaciones. La tendencia parece indicar una suerte de ajenidad por parte de las organizaciones, en donde la responsabilidad sobre los problemas recae en gran medida en factores de carácter externo. Solamente para ejemplificar hemos extractado algunas de las respuestas recibidas¹, ejemplos que muestran la tendencia general de opinión al respecto:

- *"Las dificultades principales son de apoyo económico a la cultura por parte de la mayoría de los organismos internacionales, nacionales, así como la empresa privada."*
- *"La situación externa"*
- *"Problemas económicos ajenos a nosotros, para la construcción, bajos precios del producto que"*
- *"Algunas agencias no han financiado grupos por no tener personalidad jurídica"*
- *"Falta de financiamiento" "Desinterés por parte de las agencias internacionales ..."*

La inmensa mayoría de las organizaciones ubica los problemas y las dificultades en la cantidad de recursos económicos o de recursos humanos con que cuenta para la realización de sus actividades. Son pocas las organizaciones que parecen ubicar los problemas o algunos de ellos en causas internas, en problemas de desarrollo de funciones gerenciales o en imprecisión de sus propios objetivos. De forma excepcional se obtuvieron respuestas como *"falta de experiencia institucional"* o *".necesidad de brindar capacitación al personal"* o *"nuestro fortalecimiento institucional aún débil"*.

La mayoría de las respuestas tiende a ubicar en problemas económicos y falta de financiamiento o interés de las agencias de cooperación. La falta de recursos, a juicio de las organizaciones, trae aparejada la escasez de personal técnico y de recursos humanos calificados, ya que no se pueden afrontar con los presupuestos disponibles.

Estos juicios no parecerían estar del todo respaldados por las cifras de flujo de cooperación destinadas a Honduras en los últimos años y el porcentaje de esa cooperación dirigido a las OSC y sus proyectos. Aún de la información brindada por las organizaciones se desprende que son muchas las organizaciones con un presupuesto moderado (más de la mitad de las que brindaron información tienen un presupuesto anual

¹ Extractos textuales de formularios de encuesta aplicados en el mapeo y contestados por OSC. Respuestas a la pregunta sobre logros, dificultades y lecciones aprendidas.

mayor a US\$ 100,000) y que la media de personal remunerado en más de 300 OSC es de 23.7 funcionarios por organización.

¿No será necesario capacitar mejor los recursos humanos dentro de las OSC, ya que aparentemente no es que sean escasos sino que requieren adquirir nuevas habilidades y fortalecer las existentes? ¿No será necesario quizás que muchas OSC se planteen realizar ejercicios de reingeniería para focalizar el destino de los recursos económicos y hacerlos más efectivos para la consecución de sus fines y misión?.

La profundización en el análisis de estos temas dentro de las OSC y con sus interlocutores puede redituarse en beneficios tanto para las organizaciones como para las poblaciones destinatarias del trabajo. La aprobación e implementación de proyectos tendientes a fortalecimiento institucional y adquisición de nuevas capacidades puede ser un importante tema de discusión y consenso entre las OSC y la cooperación internacional.

4. El papel de las redes

En Honduras son muchas las redes, coordinaciones y articulaciones, federaciones de segundo y tercer grado que se pueden identificar. El grado de incidencia pública y de visibilidad de este grupo de organizaciones es alto. En el análisis de este tipo de organización han surgido algunas pautas que se presentan como espacios de genuina preocupación, por ejemplo:

- *El sentido de apropiación y pertenencia*

En las OSC es posible observar un relativo débil sentido de pertenencia a las redes o articulaciones a las que están afiliadas. Como ejemplos concretos surge el hecho que muchas OSC de primer grado omitieron mencionar en los formularios de encuesta las redes o federaciones de las que son miembro. Ya que no es factible que lo hayan hecho por no querer brindar la información (un rubro que no puede ser considerado como confidencial), es lógico inferir que omitieron el dato, voluntaria o involuntariamente, porque no se sienten parte de esa comunidad.

Sin lugar a dudas que una construcción orgánica y sostenida de cada una de las redes y federaciones y de ellas en su conjunto pasa como condición *sine-qua-non* por una identificación profunda de la membresía con su referente organizacional. Esta identificación asegura la construcción colectiva y le confiere durabilidad y sostenibilidad. El sentido de pertenencia, de ser parte de, traduce además a formas prácticas de accionar de conjunto y a principios como el de la solidaridad y mancomunidad.

- *Los mecanismos de consulta*

Son normales y frecuentes las consultas periódicas de redes y federaciones a través de mecanismos generales como reuniones regulares, congreso anual o bianual y otras formas específicas.

Pero las redes aparentemente se erigen con mucha autonomía frente a sus propios socios, lo que ha llevado a varias OSC de primer grado a cuestionar este aspecto. La mayoría de las redes y federaciones realizan ejecución directa de proyectos, con la consiguiente gestión de fondos y recursos y son muy pocas las que transfieren algo del presupuesto que consiguen a sus propios afiliados.

Una organización mencionó que en el lenguaje de redes y federaciones al mencionarse las actividades y proyectos, no se habla de "*los asociados de la red.*" sino de "*la red ... y sus asociados*". Aunque la diferencia pueda parecer exclusivamente semántica tiene connotaciones más allá de ello, pasando la red a ser una unidad en sí misma y no solamente vinculada a las propuestas de sus socios, donde los mecanismos de consulta, las rendiciones de cuenta y la participación democrática no pueden ser dados por sentado y tienen que ser atendidos cuidadosamente y de forma permanente.

- *La distancia entre la cúpula y las bases*

Como corolario de los dos puntos anteriores surge la preocupación del eventual distanciamiento que exista entre las direcciones de redes, coordinaciones y federaciones y sus organizaciones asociadas. Hay una voz de alerta para todo el conjunto de organizaciones, ya que el peligro al que se está expuesto es real y resulta un gran desafío lograr que ese distanciamiento no exista, tanto desde las direcciones de redes y federaciones con sus afiliadas como desde las OSC de primer grado y sus propias poblaciones beneficiarias.

En este marco los mecanismos de consulta, de rendición de cuentas tanto hacia arriba como hacia abajo, la investigación permanente de las necesidades e inquietudes de las organizaciones socias y por supuesto, el conocimiento detallado y gestión adecuada de las demandas de las poblaciones beneficiarias son elementos inevitables.

5. Representatividad, institucionalidad y legitimidad

Tanto en las OSC, como en los sectores con los que las mismas tienen interlocución, existe una substancial preocupación por el tema "representatividad" de la sociedad civil. A pesar de la aceptación de la diversidad que caracteriza a la sociedad civil, existe en general una intención de otorgarle funciones que le resultan de muy difícil cumplimiento.

El heterogéneo conjunto de organizaciones que la componen prueba que la tendencia a identificar a la sociedad civil como un bloque es equivocada y mucho más lo es intentar encontrar un único representante de tal compleja multiplicidad. Aun así, los distintos sectores, tanto gubernamentales, como agencias de cooperación como las mismas OSC repiten reiteradamente la tentativa.

Aparece como muy difícil que una mera instancia de la sociedad civil, por amplia que sea, represente a los miles y miles de organizaciones que la componen. Siempre habrá una, varias o numerosas organizaciones que no se sientan representadas por la instancia que se abogue la representatividad, sea por la no pertenencia orgánica, por no reconocer

el proceso de formación de la misma como valedero o porque sienten que sus intereses no están debidamente reflejados. La representatividad llega incluso a adjetivarse, como en un reciente comunicado de prensa donde un grupo de organizaciones se identificaba como *"instancias genuinamente representativas de los sectores populares..."*²

La necesidad de otorgar participación representativa a la sociedad civil fue uno de los motores que llevó al gobierno a impulsar el decreto que diera creación de la Comisión de Participación de la Sociedad Civil en los albores de la implementación del Plan de Reconstrucción y Transformación Nacional. Tres años más tarde funcionarios gubernamentales opinan que aunque ha trabajado con problemas, la Comisión de ha probado como un *"referente necesario, dado que es imposible trabajar de manera individual con cientos de organizaciones... La Comisión limó todas las diferencias y fue aceptada por los cooperantes, el gobierno y la sociedad civil"*³

Fue también la búsqueda de representatividad que de alguna forma llevó a la creación del Espacio Interforos, donde sumaron fuerzas más de una docena de redes. Interforos ha cambiado recientemente su esquema organizativo, pasando de ser un foro de redes a estar conformado por 8 foros regionales. *"...Una de las preguntas más frecuentes que nos hemos hecho durante todo el proceso es si somos representativos de la sociedad civil ... y una de las causas de la regionalización es la búsqueda de representatividad, ya no sumando partes sino descentralizando."*⁴

El tema representatividad incide también a nivel de las organizaciones cuándo éstas analizan los logros y fracasos que la interlocución con el Estado ha conllevado. En muchas ocasiones parece observarse una distancia relativamente importante entre las cúpulas dirigentes y la base de las organizaciones, o entre las instituciones de representatividad corporativa y las organizaciones socias o de base. Un entrevistado planteó que el tema *"representatividad versus institucionalidad es fundamental y que muchas estructuras supuestamente de representación son estructuras vacías"*⁵

La sociedad civil por su carácter diverso y disperso no reconoce fácilmente representación y si bien, como es evidente, muchos sectores comienzan a tomar conciencia de ello, la discusión sobre este tema debería profundizarse y avanzar en una mayor problematización y posterior conceptualización del concepto, sin entrar en falsas dicotomías. Tanto el reclamo desde las OSC de carácter representativo como las desestimaciones que muchas veces se comprueban aparecen como dos manifestaciones incorrectas.

² Comunicado aparecido en La Prensa, San Pedro Sula, 9 de noviembre de 2001

³ Entrevista para este trabajo con funcionarios de la Unidad de Asistencia Técnica (UNAT)

⁴ Entrevista para este trabajo con representante de ASONOG, red fundadora de INTERFOROS

⁵ Entrevista para este trabajo con representante de CCIC (Cámara de Comercio e Industrias de Cortés)

El Presidente del BID Enrique Iglesias afirmó ⁶certeramente que:

"Un último punto sobre el que quisiera reflexionar es el de la representatividad de la sociedad civil. Me parece que esa es una falsa discusión. El tema de las OSC es de legitimidad. Un pequeño grupo de madres reunidas constantemente en la Plaza de Mayo, en Buenos Aires, fue capaz de traer el tema de los derechos humanos a la agenda de su país y del continente. Ese no fue un problema de representatividad, sino de legitimidad. O un pequeño grupo de indígenas que es capaz de atraer la atención de las cámaras de televisión y generar una enérgica reacción frente a un proyecto que amenaza destruir su ambiente y su cultura. Esto tampoco es tema de representatividad. De modo que nos parecen equivocadas las reclamaciones de "representatividad" que a veces escuchamos desde algunas OSC, como también nos parecen equivocadas las descalificaciones que a veces se hacen de las OSC por el mismo argumento de la "representatividad".

6. Participación juvenil y participación de la mujer

Honduras tiene una población sumamente joven y extremadamente vulnerable. Casi el 56% de la población tiene menos de 20 años y la franja etárea entre 15 y 24 años representa casi la cuarta parte de la población y los índices de violencia y delincuencia juvenil son muy altos⁷.

A pesar de estos indicadores, son muy pocas las OSC que se dedican específicamente a la promoción de la condición juvenil, de los derechos de los jóvenes o en general a fomentar la participación de los sectores jóvenes de la población en distintas actividades de desarrollo y bien público. Si bien en las respuestas obtenidas, más de la cuarta parte de las organizaciones indica tener el tema juventud dentro de sus prioridades, al analizarse los proyectos específicos que las organizaciones ejecutan o sus beneficiarios, no aparecen claramente acciones y políticas destinadas a los jóvenes, de promoción juvenil. Tampoco abundan, a pesar de la numerosa franja de público que podría ser destinataria, proyectos que contemplen actividades para aumentar la conciencia juvenil en temas de importancia para el país o que impliquen uso adecuado del tiempo del libre, por ejemplo teatro u otras manifestaciones del arte.

La ausencia de políticas de juventud no parece ser un tema nuevo en Honduras y esta carencia ya fue diagnosticada con anterioridad. Un documento de Cinterfor alerta que: *"el conglomerado denominado juventud no tiene gran relevancia dentro de las acciones que deberían apuntar hacia esta población, ejemplo de ello tenemos en salud, educación,*

⁶ Presentación del Presidente del BID, Enrique Iglesias en la sesión de clausura de la Reunión BID - Sociedad Civil, Santo Domingo, noviembre de 2000.

⁷ *La salud en las Américas, edición de 1998. Capítulo Honduras, OPS, 1998*

empleo, presupuesto nacional, políticas agrarias, vivienda; todos ellos carecen de acciones que permitan potenciar las políticas y programas específicamente centradas y dirigidas a los jóvenes como tales"⁸

Uno de los temas sobre los que se indagó en los formularios de encuesta a OSC y redes fue la edad y género de colaboradores e integrantes de la dirección y en general de los recursos humanos con que contaba la organización.

El análisis de más de 510 puestos directivos en OSC revela que casi el doble de los puestos directivos en OSC ejercidos por hombres: el 65% de los cargos directivos son ejercidos por hombres y el 35% son ejercidos por mujeres. También hay menos mujeres que hombres que trabajan de forma rentada y en el total de personal rentado el 54% son hombres y el 46% son mujeres. Pero la mujer desarrolla funciones de carácter voluntario doblando casi a la participación masculina y aquí las cifras son las mismas que en la desagregación por género en cargos directivos, pero exactamente al revés: el 65% de los voluntarios en OSC son mujeres y el 35% son hombres.

Aunque más de la mitad de las OSC indica trabajar con temas de género y mujer, las cifras anteriores, que sin duda estarían demostrando determinado desbalance, merecerían una estrategia específica por parte de todos los involucrados, con políticas de promoción positiva hacia las mujeres a todo nivel en las OSC.

En cuanto a la edad de los integrantes de la dirección merece destacarse que la representación de la pirámide de edad de los cargos directivos se presenta como bastante diferente a la pirámide de edad de la población del país. En Honduras solamente el 15% de la población tiene entre 40 y 49 años, pero la edad promedio de los integrantes de la dirección de las OSC en Honduras es entre 41 y 45 años y el 50% de quienes ocupan cargos directivos en OSC tienen entre 40 y 49 años.

De la misma forma que con el caso de la participación de la mujer a nivel directivo en las OSC, la promoción de participación de los jóvenes merecería una dedicación particular. Con un movimiento estudiantil prácticamente inexistente y los serios problemas que se comprueban en la juventud hondureña, el tema de la participación juvenil es reconocido por todos los entrevistados como un "problema gravísimo". Por lo mismo, acciones internas dentro de las OSC y de ellas hacia la comunidad en general para la promoción juvenil aparecen como muy necesarias.

⁸ *Políticas de juventud en América Latina. Evaluación y diseño . Informe de Honduras.* CINTERFOR, 1999.