



Conferencia internacional “Sociedad civil en Centroamérica y Cuba: Evolución y perspectivas”

1 y 2 de marzo de 2010, Valle de Bravo, México.

Participación ciudadana en Centroamérica

(Borrado/ Draft)

Máster Evelyn Villarreal.
Coordinadora de investigación del
Informe Estado de la Región

Participación ciudadana en Centroamérica.....	1
Resumen	2
Introducción.....	2
Insuficiente inclusión ciudadana es una amenaza a la democracia	5
Exclusiones sociales afectan la inclusión ciudadana en algunos países.....	5
Extendida prevalencia de exclusiones sociales	8
Exclusiones sociales aumentan probabilidad de exclusión política	9
Las condiciones asociadas a la exclusión social también inciden sobre la participación política	10
Participación ciudadana en los gobiernos locales.....	11
Ampliación de mecanismos de democracia directa.....	12
Bajos niveles de participación ciudadana en la región	15
Áreas específicas de buenas prácticas en participación ciudadana	18
Se abren espacios positivos para la gestión compartida de áreas protegidas	18
Organizaciones relevantes encargadas del migrantes.....	21
La participación organizada de mujeres: un tema de estudio incipiente	24
Experiencias de mujeres nicaragüenses en Costa Rica	26
Bibliografía.....	27

Resumen

Esta presentación recopila y analiza los resultados del Informe Estado de la Región (2008) relacionados con la pregunta ¿cuál, cuánta y de qué tipo es la participación ciudadana en los países centroamericanos? Se demuestra que en las últimas dos décadas, el marco normativo se ha modificado sustancialmente para incluir medios de participación en las políticas públicas y fortalecer la petición y rendición de cuentas, de manera particular en el plano local. La mayoría de los mecanismos son de carácter consultivo, no vinculantes para la toma de decisión.

El marco institucional está poco preparado para procesar la participación ciudadana y no la motiva ni promueve. No existe información centralizada y sistematizada de cuánto se utilizan los mecanismos de participación por parte de los ciudadanos. Los registros institucionales son escasos, por lo cual se debe recurrir a encuestas de opinión sobre lo que la gente dice que participa. Por ejemplo, según reprocesamientos de LAPOP, en tres países centroamericanos más del 53% de las personas no participa en ninguna forma en su gobierno local. Los que asisten a reuniones o peticionan no alcanzan el 1,5% en ningún país, cuando se supone que esta es la institución más cercana y accesible a los ciudadanos.

Esta ponencia presenta tres áreas donde la participación ciudadana en la región ha tenido resultados positivos: la administración conjunta de áreas protegidas, las redes de protección a los migrantes y las organizaciones de mujeres.

En los estados centroamericanos de tradición centralista, y con estructuras aún autoritarias, la incorporación de la participación ciudadana es todavía un desafío, que se acrecienta porque las demandas tradicionales (servicios básicos) aún no han sido satisfechas, y las nuevas demandas de la población son cada vez más heterogéneas y complejas (nuevos movimientos culturales, ambientales, gay, lúdicos, consumidores, etc.).

Introducción

El Informe Estado de la Región (2008) desarrolló el tema de participación ciudadana como un eje transversal en varios de sus capítulos. En el apartado de democratización se realizó un estudio sobre exclusiones políticas¹. Como parte del capítulo de Gobiernos

Locales², se estudió con detalle los mecanismos de participación a nivel local; y finalmente en los capítulos de Área Protegidas³, Migración⁴, como parte de las acciones colectivas que se emprenden para enfrentar estos desafíos.

En este documento se recopilan extractos de esos capítulos con el objetivo de brindar un panorama sobre la participación ciudadana en diversos campos de la realidad centroamericana. Previo a esta recopilación, vale la pena presentar el concepto que se utiliza en el Informe, siguiendo el desarrollo conceptual realizado en la Auditoría Ciudadana sobre la Calidad de la Democracia (PEN, 2001). En una democracia, las personas participan en la gestión pública cuando emprenden acciones para influir en la toma de decisiones dentro de las instituciones del Estado. Estas acciones pueden ser desde el envío de una carta o un documento al jerarca de la institución, la asistencia a actividades convocadas por una entidad, hasta la realización de manifestaciones para exigir la rectificación de un programa público. También participan cuando exigen información sobre la marcha o resultados de las políticas o presentan denuncias ante las respectivas instancias de control, ejercen la fiscalización sobre las decisiones públicas, por medios jurídicos como el recurso de amparo, o de control político como la Defensoría de los Habitantes y la Asamblea Legislativa. La participación en procesos electorales es, también, una forma de participación ciudadana, pero no se abordará en esta ponencia.

Los sistemas políticos democráticos varían notablemente en la cantidad y calidad de las oportunidades que sus instituciones ofrecen para la participación ciudadana. En una democracia la ciudadanía no es simplemente una audiencia de los gobernantes. La soberanía del poder reside en ella y este es, precisamente, el fundamento de su participación en la política. La participación es la herramienta que poseen las y los ciudadanos para ejercer esa soberanía.

¿Cuánta y qué tipo de participación ciudadana en la gestión pública se requiere? Esta es una cuestión cuya respuesta no forma parte del concepto mismo de democracia. En primer lugar, existen discrepancias entre los pensadores políticos y entre los mismos ciudadanos sobre la importancia y los fines de la participación ciudadana (Almond and Verba, 1965; Dahl, 1989; Parry and Moyser, 1994; Avineri and De-Shalit, 1995; Clarke, 1996; Dagger, 1997; Pettit, 1997; Pocock, 1997). La democracia moderna es representativa. En sociedades altamente complejas y diversas como las actuales, una democracia directa en la deliberación y gestión de los asuntos públicos impondría una obligación imposible de cumplir por la ciudadanía.

En estas sociedades, cuán representativa y cuán participativa es, o debe ser, la democracia, es un debate permanente entre personas y grupos con visiones diferentes. En segundo lugar, las personas participan en los asuntos públicos de maneras diversas y con distintos fines, o no lo hacen del todo.

El sentido mismo de la idea de “participación ciudadana” resulta difícil de establecer con precisión, pues incluye actividades de naturaleza y fines distintos (Nohlen, 1984; Molina-Vega y Pérez-Baralt, 2000). Empero, estas dificultades no alteran dos hechos básicos. Por una parte, en la raíz de la idea moderna de ciudadanía está la capacidad de las personas para decidir libremente y participar en los asuntos públicos (López, 1997). Si todos o la mayoría de los ciudadanos decidiera no participar, atendiendo a su derecho a no hacerlo, la democracia cesaría de funcionar. Por otra parte, una democracia debe garantizar el ejercicio del derecho de las y los ciudadanos a participar en los asuntos públicos.

Entre los extremos de nula y plena participación en la gestión pública, uno perjudicial y otro imposible, pueden generarse acuerdos parciales entre la ciudadanía sobre ciertos grados y tipos de participación que contribuirían a mejorar la calidad de la convivencia democrática, pues cumplen con objetivos deseables para todos o para la mayoría.

El ejercicio efectivo del derecho de petición de cuentas a las autoridades puede inhibir los actos de corrupción de los funcionarios, quienes de esta manera están continuamente expuestos al escrutinio público y obligados a rendir cuentas por sus decisiones. La participación ciudadana en las deliberaciones sobre las políticas públicas permite que más intereses sean tomados en cuenta a la hora de decidir, que la decisión resultante tenga mayor apoyo entre la población y puede reforzar el sentimiento de pertenencia a una comunidad (local y nacional). La participación en la ejecución de las políticas públicas mejora su eficiencia y eficacia, aumenta las probabilidades de éxito y sostenibilidad de las políticas a lo largo del tiempo (Stiglitz, 1999; Kliksberg, 2000)¹. Finalmente, la participación de las personas crea un poder social que contrapesa el poder de los políticos y los funcionarios en la gestión pública.

En un sentido amplio, participación política comprende “las acciones colectivas o individuales, legales o ilegales, de apoyo o de presión, mediante las cuales una o varias personas intentan incidir en las decisiones acerca del tipo de gobierno que debe regir una sociedad, en la manera cómo se dirige el Estado en dicho país, o en decisiones específicas del gobierno que afectan a una comunidad o a sus miembros” (Molina-Vega y Pérez-Baralt, 2000). En esta acepción amplia, la participación está presente en todas

las actividades de la convivencia democrática, pues se trata del ejercicio de un derecho ciudadano básico. Comprende acciones colectivas o individuales, ejercidas a través de canales institucionalizados, o espontáneos e informales; puede ser local o de carácter nacional; puede limitarse a la expresión pública de una opinión, o involucrarse activamente en la ejecución u oposición de políticas públicas.

Con este marco, se presentan a continuación una serie de hallazgos del tercer Informe Estado de la Región. En primer lugar, se realiza un estudio, con base en reprocesamientos de LAPOP, que permitirá conocer cuántas personas en Centroamérica están excluidas de una ciudadanía activa, incluyendo la participación ciudadana. En segundo lugar, se profundiza en el análisis de los mecanismos de participación a nivel local. En tercer lugar,

Insuficiente inclusión ciudadana es una amenaza a la democracia

En la presente sección se analiza si en Centroamérica se ha logrado completar el proceso de inclusión ciudadana, requisito indispensable para participar en el sistema político. La principal conclusión sobre el tema es que en varias naciones esta es todavía una tarea incompleta, situación que viola uno de los preceptos básicos de la democracia. Posteriormente se estudia si los países están realizando esfuerzos que permitan prever la remoción a corto plazo de las barreras a esta inclusión. El hallazgo más relevante es que ahí donde más fuertes son ciertas exclusiones, menores parecen ser los avances para lograr la habilitación ciudadana.

La equidad social no es una condición para la existencia de una democracia⁵. Esta emerge y perdura en sociedades con grados diversos de equidad social y de prevalencia de pobreza humana (Boix, 2003). Sin embargo, toda democracia debe asegurar que las desigualdades no generen exclusiones políticas. Por tanto, un mínimo de habilitación ciudadana es necesario para que un sistema político cumpla con el requisito poliárquico de la inclusión universal.

Exclusiones sociales afectan la inclusión ciudadana en algunos países

Por habilitación ciudadana mínima se entiende que las personas tengan las capacidades indispensables para funcionar como ciudadanas, es decir, para ejercer sus derechos (Proyecto Estado de la Nación, 2001). En términos del desarrollo humano, ello implica que las personas pueden hacer uso de su libertad sin padecer los efectos de exclusiones

sociales, económicas, políticas y culturales generadas por la pobreza absoluta (Sen, 1999).

La pobreza absoluta es una situación de desigualdad extrema en la que se limita la autonomía moral de las personas (Dahl, 1998) y, por tanto, la ciudadanía como agencia (O'Donnell, 2004). Este tipo de pobreza implica condiciones que afectan las facultades físicas y mentales de los individuos para participar en la vida pública y tomar decisiones libres⁶, lo que los coloca en tal desventaja objetiva dentro de la esfera pública que se viola el principio de la igualdad política. Esta desventaja puede ser entendida como una exclusión de las personas del “demos”, puesto que constituye una barrera a la participación que está fuera del control de las personas (Burchard et al., 1999). En resumen, un ciudadano habilitado es una persona no excluida.

Las exclusiones asociadas a la pobreza absoluta representan una amenaza para la democracia. Cuando grandes sectores de la población están excluidos, se anula en la práctica el principio de la ciudadanía universal. No obstante, amplias exclusiones sociales –características de los países de menor desarrollo humano- no constituyen *per se* un riesgo político para la estabilidad democrática. Solo cuando convergen con otros factores sociales, políticos e institucionales⁷ es que se transforman en una amenaza.

La amenaza que significan los déficit de habilitación ciudadana para las democracias centroamericanas se estudia aquí mediante la valoración del tipo y la intensidad de las exclusiones a las que están sometidos algunos sectores de la población (recuadro 1). Se identifican factores asociados a éstas y las consecuencias que tienen las exclusiones económicas y sociales sobre la inclusión política de las personas.

Recuadro 1

Aproximación empírica al estudio de las exclusiones sociales.

En el trabajo sobre exclusiones sociales se utiliza como fuente de información las encuestas realizadas en Centroamérica en el año 2006 por el Barómetro de las Américas, del proyecto Opinión Pública en América Latina (Lapop, por su sigla en inglés), de la Universidad de Vanderbilt.

La literatura académica sobre exclusión social señala que ésta es multidimensional. Se trata de una confluencia de procesos que bloquean la participación de las personas en distintos ámbitos de la vida económica, social y política. En este estudio se distinguieron cinco tipos de exclusión: por consumo, por activos, productiva, política y social.

La exclusión por consumo se aproximó mediante la elaboración de un índice de bienestar del hogar, a partir de una lista de bienes y la tenencia o no de cuarto de baño y agua potable dentro de la vivienda. Cada uno de los ítems se ponderó por el recíproco de su importancia relativa en el total de la muestra, a fin de tener una escala comparable entre los países. Este indicador puede tomarse como una buena aproximación al consumo total del hogar, pero no es una medida de la pobreza, ni del ingreso. Una persona se consideró excluida por consumo si estaba por debajo de la mitad de la mediana del indicador de bienestar.

La exclusión por falta de activos alude a los recursos que pueden ser movilizables por los miembros del hogar para evitar un descenso del nivel de vida o para disminuir la vulnerabilidad ante cambios coyunturales, como pérdida de empleo, problemas de salud, un cambio en las condiciones económicas y otros que tienden a afectar de manera más drástica a los hogares más pobres. Esta medición se aproxima a la propuesta de Sen (1992) según la cual lo que interesa para examinar la posición relativa de las personas y los hogares son los *entitlements*⁸. Los bienes en el hogar se miden a partir de las mismas preguntas utilizadas para obtener el indicador de bienestar, pero excluyendo aquellas relacionadas con la vivienda. En lo que respecta a educación, se consideran no excluidas por activos las personas que tienen ocho o más años de educación aprobados, el umbral a partir del cual disminuye marcadamente la exclusión en los países del istmo.

Una persona se clasificó como excluida de la esfera de la producción si al momento de la encuesta no estaba trabajando y no había tenido trabajo por cinco semanas o más durante el último año. La exclusión productiva incluye además a personas que realizan un trabajo no remunerado, los trabajadores por cuenta propia con tres o menos años de educación y que declararon ser comerciantes, campesinos o agricultores, peones agrícolas, artesanos, servidores domésticos u ocupados en otros servicios. No se consideraron excluidas las personas que estaban trabajando y declararon ser asalariados o patronos, ni quienes declararon ser estudiantes, amas de casa o pensionados.

En el caso de la exclusión política se asumió como excluida toda persona que no estuviera empadronada. También se tomaron como excluidos políticamente aquellos que no votaron en las últimas elecciones presidenciales debido a que no pudieron llegar al sitio de votación (falta de transporte o discapacidad). Además se agregó a este grupo el conjunto de personas que, según la información de las encuestas, no había participado nunca en una organización política.

En el caso de la exclusión social, no se tiene información para identificar a las personas que carecen de alguna red de apoyo social, ya sea en la familia, la comunidad u otra instancia. Para aproximar este tipo de exclusión se tomó en cuenta la participación en actividades de tipo religioso, trabajos o comités en la comunidad, asociaciones de padres de familia, de profesionales o gremiales, o sindicatos. Las personas que nunca formaron parte de alguna de estas instancias se consideraron excluidas socialmente. En virtud de la información utilizada en el estudio, la dimensión social puede aumentar el grado de exclusión, pero no determinarlo⁹.

Ninguna de las medidas de exclusión consideradas tiene una alta correlación con el nivel de ingreso. A pesar de que en las dimensiones de consumo, activos y producción existe una gradiente según el ingreso, en ninguna de ellas la exclusión puede predecirse a partir del nivel de ingreso. Igualmente, si bien las medidas de consumo y activos tienen una alta correlación positiva, esta no es perfecta y ambas medidas tienen distribuciones diferentes (Robles, 2008).

Fuente: Robles, 2008.

Extendida prevalencia de exclusiones sociales

En la mayoría de los países del istmo, importantes contingentes de la población experimentan algún tipo de exclusión social, económica o política. Como es de esperar dados los niveles de pobreza existentes en Centroamérica, el mayor porcentaje de personas excluidas muestra esta condición por el criterio de consumo (tenencia de bienes y acceso a agua intradomiciliar) y la ausencia de activos en el hogar (tenencia de bienes y títulos educativos). Sin embargo, no en todos los países estas dos dimensiones tienen la misma importancia (cuadro 1); ésta es significativamente más alta en Guatemala, Honduras y Nicaragua, y menor en El Salvador y, sobre todo, en Costa Rica. La exclusión productiva sigue, en términos generales, el mismo patrón en toda el área.

La exclusión política es relativamente alta en la mayoría de los países, pues proporciones apreciables de la población no están empadronadas o experimentan problemas de acceso a los centros de votación que les han impedido ejercer el derecho político democrático fundamental: el derecho del voto. Desde un punto de vista formal, aún no se ha logrado completar el requisito procedimental de asegurar la ciudadanía universal dentro de los territorios de cada nación.

Cuadro 1

Centroamérica: porcentaje de personas excluidas según distintas dimensiones de exclusión. 2006

País	Porcentaje de excluidos según la dimensión					Pobreza total
	Consumo	Activos	Producción	Política	Social	
Costa Rica	6,0	9,5	4,7	3,9	22,0	19,0
El Salvador	24,0	14,7	16,5	9,3	22,7	47,5
Guatemala	20,9	21,8	17,6	26,6	12,4	51,0
Honduras	26,8	23,9	12,4	10,3	8,8	71,5
Nicaragua	32,7	30,0	13,7	22,1	22,6	48,3
Todos los países	22,5	20,2	13,1	14,5	17,9	

Fuente: Robles, 2008, a partir de las encuestas Lapop en cada país, 2006. Estimaciones de pobreza para El Salvador, Costa Rica y Honduras: Cepal 2007; Guatemala: INE, 2006; Nicaragua: INIDE, 2006.

Exclusiones sociales aumentan probabilidad de exclusión política

Desde la perspectiva del desarrollo humano, las exclusiones sociales y económicas extremas conspiran contra la habilitación ciudadana mínima. Sin embargo, ¿existe evidencia de que estas exclusiones afectan la inclusión ciudadana? El estudio realizado señala que en los países de menor desarrollo humano, en los cuales la prevalencia de las exclusiones sociales y económicas es más generalizada (centro y norte de Centroamérica), la intensidad de éstas aumenta de manera significativa la probabilidad de que las personas estén políticamente excluidas.

En tres de los cinco países considerados en el estudio, el porcentaje de personas empadronadas para votar difiere mucho según el grado de exclusión. Las personas que no experimentan ninguna exclusión tienden, en mayor proporción, a estar empadronadas y su decisión de votar o no hacerlo no está relacionada con problemas de acceso a los centros de votación. En cambio, quienes sufren exclusiones severas (en tres o más de las dimensiones) muestran un menor nivel de inclusión política ($\text{sig} < .05$). En Costa Rica y Honduras, no se aprecia este efecto, debido sobre todo a requisitos de identificación más sencillos para ejercer el sufragio.

Cuadro 2

Centroamérica: porcentaje de personas empadronadas para votar, según grado de exclusión

Grado de exclusión sin considerar la dimensión política	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua
Empadronados con 0 exclusiones	99,5	96,5	77,6	93,7	89,7

(N)	1,292	1,105	945	987	1,016
Empadronados con 1 exclusión	98,0	93,7	72,4	96,4	86,5
(N)	99	270	232	223	207
Empadronados con 2 exclusiones	100	93,0	68,7	93,6	87,8
(N)	76	242	201	282	337
Empadronados con 3 exclusiones	96,9	83,0	72,1	93,3	80,6
(N)	32	112	104	89	201
Total	99,4	94,7	75,2	94,1	87,9
(N)	1.499	1.729	1.482	1.581	1.761
X ²	7,621	39,0831*	8,9393*	2,614	13,458*
* Sig < .05					

Nota: Se contabiliza el número de exclusiones que cada persona padece, sin tomar en cuenta la exclusión política.

Fuente: Robles, 2008, a partir de las encuestas de Lapop en cada país, 2006.

Las condiciones asociadas a la exclusión social también inciden sobre la participación política

Luego de determinarse que las exclusiones sociales afectan el nivel más básico de inclusión ciudadana (estar empadronado), el siguiente paso fue indagar los factores asociados a la exclusión social. Para ello, se examinó un conjunto de características relacionadas con la condición socioeconómica de las personas. Como variable dependiente se utilizó el grado de exclusión reducido a tres categorías¹⁰. La relación del grado de exclusión con las distintas variables socioeconómicas se analizó por medio de un modelo multivariado, tomando como categoría de referencia las personas que no experimentan ningún tipo de exclusión social, económica o política¹¹.

En todos los países, tener una escolaridad inferior a los siete años de educación aumenta de tres a cuatro veces la posibilidad de sufrir algún grado de exclusión. Lo mismo ocurre con la pertenencia al quintil inferior de ingreso. En todos los casos la residencia en el área rural, así como la condición de trabajador agrícola (particularmente en Honduras) se relaciona con una mayor posibilidad de exclusión. En Guatemala, Honduras, Nicaragua y Costa Rica ser menor de 20 años se asocia a mayores grados de exclusión. En Guatemala, pertenecer a una etnia indígena aumenta la probabilidad de experimentar algún grado de exclusión.

Una vez identificadas las condiciones que explican la exclusión por una o más de las dimensiones consideradas, se examinó si esas mismas condiciones pueden predecir una falta de interés en la política que varíe según el grado de exclusión. El estudio indica que la baja educación, el trabajo agrícola, la residencia en el área rural y la pertenencia al quintil más bajo de ingreso se asocian fuertemente a la falta de participación. La

probabilidad de no tener interés alguno en la política muestra una clara gradiente según el nivel de exclusión, En todos los países, con cada grado de exclusión adicional aumenta la probabilidad de no tener interés en la política. En Costa Rica, aunque ello no ocurre con la misma intensidad, sí existe una diferencia significativa entre quienes no padecen ningún tipo de exclusión y quienes sufren una o más exclusiones.

Cuadro 3

Centroamérica: porcentaje de personas que manifestaron no tener ningún interés en la política, según grado de exclusión, por país.

Grado de exclusión sin considerar la dimensión política	Costa Rica	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua
Sin interés y con 0 exclusiones	38,2	31,6	44,8	35,3	34,6
(N)	1.242	1.028	715	896	787
Sin interés y con 1 exclusión	47,2	37,2	52,8	40,6	37,2
(N)	127	296	352	281	312
Sin interés y con 2 exclusiones	47,3	43,1	71,9	40,6	45,2
(N)	93	260	235	278	398
Sin interés y con 3 exclusiones	54,1	52,1	69,3	45,74	45,4
(N)	37	142	163	129	262
Total	39,9	36	53,79	38	39,1
(N)	1.499	1.726	1.465	1.584	1.759
X ²	9.6391*	30.4135*	70.493*	7.730**	17.9639*

* significativo ($\alpha=.05$) **significativo ($\alpha=.10$)

Fuente: Elaboración propia a partir de las encuestas de Lapop en cada país, 2006.

Participación ciudadana en los gobiernos locales

En el ámbito de la participación ciudadana, el hecho más sobresaliente del período 1999-2007 es la tendencia regional a aprovisionarse de un mayor número de mecanismos de democracia directa a nivel local¹². Por este motivo, el Informe Estado de la Región estudió este campo para los seis países centroamericanos. Las medidas procuran acercar las decisiones municipales a la ciudadanía, por lo que pueden ser consideradas como disposiciones de descentralización política. No obstante, como se verá más adelante, hay una diferencia importante entre lo que estipula la norma y lo que sucede en la realidad.

La reforma de leyes existentes, así como la aprobación de nuevos instrumentos legales, ampliaron y diversificaron el tipo y las áreas de cobertura de los mecanismos de participación en el plano municipal. En comparación con lo reportado en 1999, las y los

centroamericanos tienen hoy un mayor número de vías para incidir en los asuntos de sus comunidades, pero ello no necesariamente significa que hagan uso de ellas.

Dado que en la región existen distintas concepciones de lo que se entiende por participación ciudadana (recuadro 2), los mecanismos de democracia directa comprenden una amplia variedad de ámbitos. En efecto, las normas municipales reconocen por un lado mecanismos de información y de consulta, y por otro, instrumentos de control y participación en la gestión. Además existen instancias de representación y consulta local.

Recuadro 2

Definiciones de participación ciudadana en la legislación centroamericana

Los países centroamericanos poseen, en sus marcos legales, una amplia gama de definiciones de participación ciudadana. Por ejemplo, en Nicaragua se entiende como un proceso en el que, en forma individual o colectiva, los actores sociales inciden y participan en la toma de decisiones, la gestión y el diseño de las políticas públicas en los diferentes niveles y modalidades de la administración del territorio nacional y en las instituciones públicas.

Según la normativa guatemalteca, la participación consiste en que una comunidad organizada con fines económicos, sociales o culturales, tome parte en la planificación, ejecución y control integral de las gestiones del gobierno nacional, departamental y municipal, para facilitar el proceso de descentralización. Para la legislación hondureña la participación implica la inclusión del ciudadano en la formulación, ejecución y evaluación de todas las políticas y acciones del Estado. De acuerdo con la normativa salvadoreña, es obligación de los gobiernos locales promover la participación ciudadana, informar públicamente acerca de su gestión y tratar asuntos que los vecinos soliciten y los que el mismo concejo municipal considere convenientes.

En Costa Rica no hay una definición explícita sobre este tema. En su lugar las normas señalan que las municipalidades fomentarán la participación activa, consciente y democrática del pueblo en las decisiones del gobierno local. Las instituciones públicas están obligadas a colaborar para que estas decisiones se cumplan, pero no se estipulan los mecanismos mediante los cuales se dará tal colaboración.

Fuente: Elaboración propia con base en la Ley de Participación Ciudadana (Nicaragua), la Ley General de Descentralización (Guatemala), la Ley de Participación, la Ley de Municipalidades (Honduras), el Código Municipal (El Salvador) y el Código Municipal (Costa Rica).

Ampliación de mecanismos de democracia directa

En todos los países del istmo existe uno o más mecanismos de información y consulta a nivel local¹³. Estos instrumentos presentan modalidades como consultas vinculantes, referendos, plebiscitos, cabildos, sesiones municipales abiertas y audiencias. En términos de su aplicación práctica, en el caso de Costa Rica entre 1999 y 2005 se llevaron a cabo siete plebiscitos, dos de ellos sobre división administrativa territorial y cinco relacionados con la protección del recurso hídrico y el ambiente (Rojas, 2007). En Honduras, el artículo 32 de la Ley de Municipalidades establece que, cada año, las corporaciones celebrarán no menos de cinco sesiones de cabildo abierto convocadas por el alcalde. Por otra parte, según un estudio de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo (Usaid), 107 de 201 municipios salvadoreños considerados tienen comités de desarrollo local, 104 realizan habitualmente audiencias públicas, 90 efectúan cabildos abiertos y 61 han experimentado con sesiones abiertas de los concejos municipales (Enríquez, 2007; Usaid, 2004b).

Adicionalmente, en Costa Rica y Panamá se identificó la existencia de un instrumento de democracia directa previsto para decidir la permanencia o la revocatoria de mandato del alcalde municipal. El procedimiento panameño fue aprobado en 1980 y el costarricense en 1998. En este último caso cabe señalar que, pese a algunos intentos por llevarlo a la práctica en varias comunidades, el mecanismo aún no ha sido implementado.

Una segunda modalidad de participación se vincula con el control de la gestión municipal. Los temas que han tenido un mayor desarrollo en este ámbito han sido la transparencia y la rendición de cuentas. La primera se refiere al acceso de los ciudadanos a información municipal oportuna, de calidad y comprensible. La rendición de cuentas, por su parte, constituye la obligación de informar a la población acerca de la gestión y la ejecución de los recursos públicos (González, 2007b). En ese sentido, el comisionado municipal hondureño representa una modalidad de control, pues tiene capacidad para evaluar la gestión y emitir opinión, denuncia o petición ante las autoridades locales.

Además de los mecanismos mencionados, existen diversas instancias de participación ciudadana, como consejos, comités, asociaciones y otras figuras organizativas. Muchas de ellas están vinculadas a la planificación, seguimiento o vigilancia y evaluación de la gestión pública, tal como sucede con las juntas municipales de planificación panameñas y los consejos municipales de desarrollo de Guatemala. También hay organizaciones de carácter sectorial que se dedican a actividades específicas, como la gestión de un

proyecto o un servicio público municipal en particular; son los casos de las juntas o comités de agua, salud, educación, energía eléctrica o mantenimiento de caminos. Un ejemplo de esto último son las juntas viales cantonales costarricenses.

En lo que concierne a las instancias de representación comunal, los países han creado distintas figuras. En general, se trata de grupos de delegados de las circunscripciones o divisiones territoriales de los municipios, tales como los alcaldes auxiliares en Nicaragua, los concejos de distrito en Costa Rica, las juntas comunales en Panamá y las alcaldías comunitarias en municipios indígenas de Guatemala.

Por último, cabe anotar que en Nicaragua y Panamá existen disposiciones que facultan a las municipalidades para someter a consulta popular normativa u ordenanzas municipales, lo que constituye un mecanismo de participación ciudadana novedoso en el ámbito local.

Cuadro 4

Centroamérica: mecanismos e instancias de participación ciudadana a nivel local

País	Mecanismo
El Salvador	Cabildo abierto Consulta popular Consulta vecinal sectorial Planes de inversión participativos Sesiones de concejos municipales Comités de desarrollo local Consejos de seguridad ciudadana Presupuesto de inversión participativa Comités de transparencia municipal
Honduras	Plebiscito Referéndum Cabildo abierto Consejos de desarrollo municipal y departamental Comisiones de transparencia Mesas comunitarias de participación ciudadana Plebiscito para la creación de municipios
Guatemala	Consultas vecinales Cabildo abierto Sesiones de concejo municipal Audiencias Consulta para la formulación del presupuesto Consejos municipales de desarrollo Consejos comunitarios de desarrollo Asambleas comunitarias Consejos asesores indígenas Mecanismos consuetudinarios Elección/nominación de alcaldes comunitarios
Nicaragua	Cabildos municipales

	Consulta ciudadana Comités de desarrollo departamental Comités de desarrollo municipal Consejos de desarrollo municipal Asociaciones de pobladores Elaboración de la estrategia de desarrollo y el plan de inversión
Costa Rica	Audiencias públicas Cabildos Plebiscito Referéndum Juntas viales Concejos de distrito Comisiones municipales Organizaciones comunales Revocatoria del mandato del alcalde
Panamá	Referéndum Iniciativa Plebiscito Revocatoria del mandato del alcalde y los representantes de corregimientos Juntas comunales Juntas locales Juntas municipales de aseo Juntas de planificación municipal

Fuente: Elaboración propia con base en la legislación de cada país.

Un hecho sobresaliente en el período estudiado (1999-2007) es la promulgación reciente, en dos países de la región, de leyes de participación ciudadana. Nicaragua lo hizo en 2003 y Honduras en 2006. En ambos casos las normas definen una serie de principios que guían la participación y crean nuevos mecanismos e instancias de democracia directa. Destaca la ley nicaragüense, en la cual se establece que los ciudadanos tienen capacidad de iniciativa ante el concejo municipal.

Bajos niveles de participación ciudadana en la región

No obstante la expansión de mecanismos e instancias de participación, hay una brecha considerable entre las normas vigentes y su puesta en práctica. Para documentar este punto se recurre a los hallazgos más relevantes sobre participación municipal obtenidos por medio de la encuesta de opinión pública *Cultura política de la democracia*, desarrollada por Mitchell Seligson y un grupo de investigadores en 2004 y 2006 en varios países de América Latina. En términos generales es posible aseverar que en Centroamérica existe una cultura de participación municipal relativamente homogénea. Esta cultura se caracteriza, entre otras cosas, por una baja participación ciudadana.

Según el estudio, los factores determinantes de la participación son la acción comunitaria y la residencia en áreas rurales.

Aproximadamente uno de cada veinte centroamericanos (4,7%) asistió a un cabildo abierto y, además, formuló una petición ante sus autoridades locales (alta participación) durante los doce meses previos a la encuesta. Una de cada seis personas (16,9%) hizo una de las dos cosas. Más de tres cuartas partes de las y los ciudadanos no hicieron ni lo uno ni lo otro (cuadro 5).

Cuadro 5

América Latina: interacción ciudadana con la municipalidad en los últimos doce meses. 2004-2006

País	Participación alta		Participación intermedia		Participación nula		Total	
Bolivia	197	6,7	445	15,1	2.314	78,3	2.956	100
Colombia	143	4,9	501	17,1	2.286	78	2.930	100
Costa Rica	118	4,1	554	19,1	2.232	76,9	2.904	100
Ecuador	75	2,7	357	12,7	2.379	84,6	2.811	100
El Salvador	138	4,6	554	18,6	2.294	76,8	2.986	100
Guatemala	134	4,9	488	17,8	2.127	77,4	2.749	100
Honduras	143	4,9	585	20	2.195	75,1	2.923	100
México	174	6,1	490	17,3	2.167	76,5	2.831	100
Nicaragua	155	5,7	516	18,8	2.067	75,5	2.738	100
Panamá	70	2,5	364	12,8	2.410	84,7	2.844	100
Total	1.347	4,7	4.854	16,9	22.471	78,4	28.672	100

Nota: Alta participación: personas que asistieron a cabildos municipales y peticionaron ante sus autoridades locales; participación intermedia: personas que hicieron una de las dos actividades; participación nula: las personas no asistieron a cabildos municipales ni peticionaron ante autoridades locales.

Fuente: Vargas, 2007, con base en Universidad de Vanderbilt, 2006.

Cuando se incluye un nuevo aspecto de la interacción de la ciudadanía con la municipalidad, efectuar trámites ante el gobierno local¹⁴, la situación no mejora mucho. En principio, esta actividad tendría que ser relativamente generalizada, debido a los servicios públicos que prestan las corporaciones municipales y las autorizaciones que de ellas dependen. Sin embargo, este no es el caso en Centroamérica. En toda la región la mayoría de las personas no realiza trámites ni participa en ninguna actividad (cabildos, petición) relacionada con su municipalidad (cuadro 6). La situación es relativamente mejor en El Salvador, donde poco más de la mitad de las y los ciudadanos se encuentra en esta situación. Como era de esperarse, la modalidad más frecuente de interacción, aunque practicada por una minoría, es la de efectuar trámites en las oficinas

municipales; no obstante, las proporciones varían de modo significativo entre los países. Los porcentajes de personas que ejercen los tres tipos de interacción considerados (trámites, asistencia a cabildos y petición ante autoridades) son ínfimos: varían entre 1,9% y 4% del total.

Cuadro 6

Centroamérica: distribución relativa de las modalidades de interacción ciudadana con las municipalidades. 2006

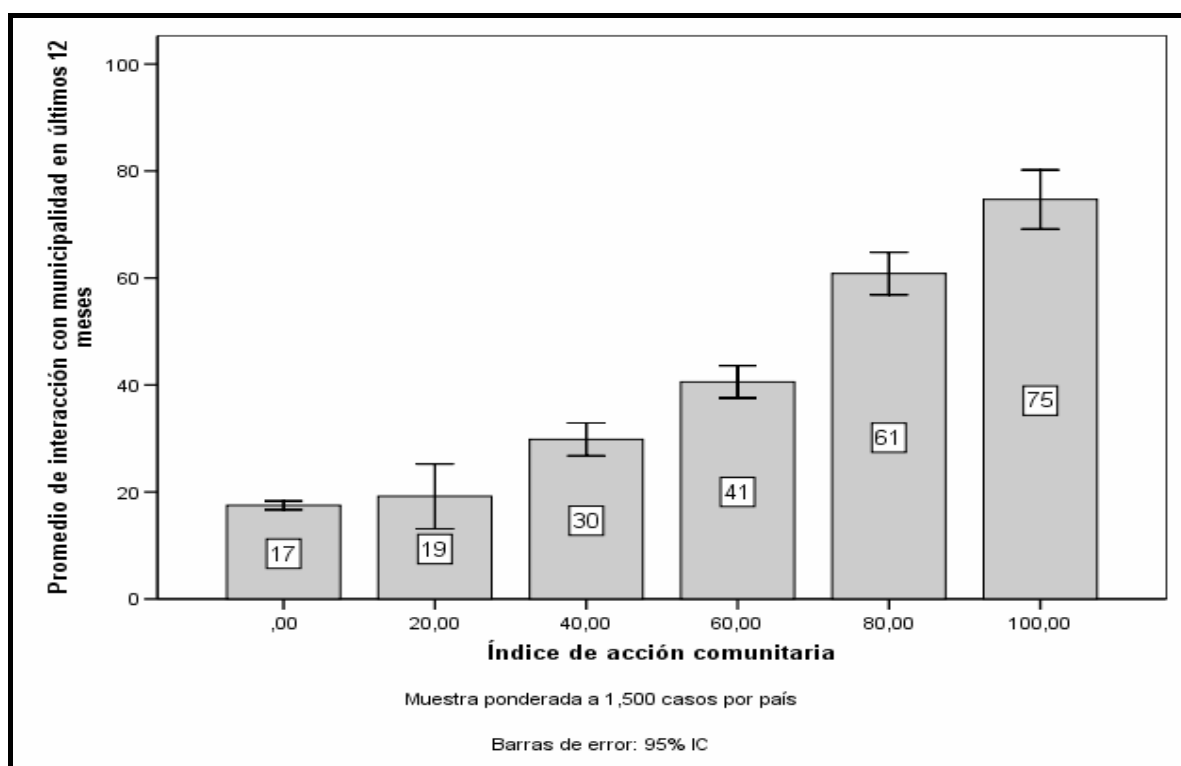
Interacción con municipalidades	El Salvador	Guatemala	Honduras	Nicaragua
No tramita ni participa en nada	53,4	62,6	60,8	59,5
Solo tramita	25,9	20,6	12,5	19,5
Solo peticiona	2,8	3	4,8	4
Solo asiste a reuniones	4,2	3	9,2	5
Tramita y asiste a reuniones	4,4	1,7	3,9	3
Tramita y peticiona	5,4	6,6	3,4	5,1
Asiste a reuniones y peticiona	1,1	0,7	1,8	1,3
Tramita, asiste a reuniones y peticiona	2,9	1,9	3,7	2,7
Total	100	100	100	100
Casos	1.487	1.354	1.467	1.382

Fuente: Vargas, 2007, con base en Universidad de Vanderbilt, 2006.

Un examen de los correlatos o factores que explican la participación ciudadana en asuntos municipales en el istmo no arrojó resultados concluyentes. En términos generales, tomada la región en su conjunto¹⁵, los hombres participan más que las mujeres (en promedio, una tercera parte de ellos tiene algún tipo de participación en asuntos municipales, frente a una cuarta parte de las mujeres) y la participación es más frecuente en los municipios rurales (de cada 100 personas 32 participan) que en los de las ciudades intermedias (27 de cada 100) y las capitales (23 de cada 100). Con mucho, lo que más ayuda a explicar la disposición de las personas a involucrarse en los asuntos municipales es el activismo comunitario: quienes más participan en asociaciones comunales y otro tipo de organizaciones vecinales tienden a intervenir mucho más en los asuntos comunitarios (Vargas, 2007). En cambio, las diferencias entre países y la percepción sobre la calidad de la gestión del gobierno local no son factores que ayuden a explicar el concurso ciudadano en asuntos municipales.

Gráfico 1

Centroamérica: participación de la población en asuntos municipales, según nivel de activismo comunitario. 2006



Nota: El índice de acción comunitaria corresponde al conteo simple de las actividades que las personas reportan efectuar en su barrio. Varía entre 0 (la persona no participa en ninguna actividad) y 4 (la persona que realiza todas las actividades investigadas). Para efectos de ilustración, la puntuación se estandarizó de 0 a 100. El índice se construye a partir de las siguientes preguntas: ¿Ha donado usted dinero o materiales para ayudar a solucionar algún problema de la comunidad o de su barrio?, ¿Ha contribuido usted con su propio trabajo o mano de obra?, ¿Ha estado asistiendo usted a reuniones comunitarias sobre algún problema o sobre alguna mejora? y ¿Ha tratado de ayudar usted a organizar algún grupo nuevo para resolver algún problema del barrio, o para buscar alguna mejora?

Fuente: Vargas, 2007, con base en Universidad de Vanderbilt, 2006.

Áreas específicas de buenas prácticas en participación ciudadana

En esta sección se presentan extractos de diferentes capítulos del Informe Estado de la Región, en los cuales el tema de la participación ciudadana tuvo una mención especial por sus resultados positivos en la gestión del desarrollo humano.

Se abren espacios positivos para la gestión compartida de áreas protegidas

Como parte de los esfuerzos por diversificar y mejorar la gestión de áreas protegidas, y en respuesta a los cuestionamientos en torno a las ideas de comando y control en la

administración de los recursos naturales, en las dos últimas décadas la región ha impulsado iniciativas que buscan un manejo más equitativo del capital natural, a través de la participación activa de la sociedad civil. Estos espacios son muy diversos a lo interno de cada país y entre países.

En toda Centroamérica se han establecido comités, consejos o comisiones para la toma de decisiones en diferentes niveles. En Belice existen organizaciones con bases comunitarias (*community based organizations*) que manejan áreas protegidas, cuyas juntas directivas cuenta con la participación activa de las comunidades, el sector privado y las municipalidades aledañas, y en las cuales es común encontrar solicitudes de rendición de cuentas (auditorías sociales locales) (Meerman y Wilson, 2005). En Nicaragua sobresalen la Comisión Nacional de Bosawás y la Comisión Nacional de la Reserva de Biosfera del Sureste, que constituyen espacios de concertación del más alto nivel donde se debaten y deciden los temas de mayor relevancia para la gestión de estas reservas. Las comisiones están integradas por instituciones del Gobierno Central, gobiernos municipales, representantes de los pueblos indígenas y comunidades étnicas, y los gobiernos y consejos regionales autónomos (Quintero, 2006). En Guatemala, Costa Rica y El Salvador se han formado consejos consultivos y comités asesores alrededor de las AP, en los cuales participan las comunidades y los propietarios privados, aunque en algunos casos su rol se limita a servir como instancias de consulta (TNC, 2008a).

Uno de los principales espacios de incidencia de la sociedad civil en el manejo de las AP es la gestión compartida, que se establece entre el Estado y una o más organizaciones. Este mecanismo es conocido también como comanejo, cogestión, manejo compartido, colaborativo o co-administración. Es la forma de participación social en la conservación de la biodiversidad que más auge ha tenido en Centroamérica. Se estima que en el 2006 más de una quinta parte del Sicap estaba siendo gestionado de este modo. En este esquema la sociedad civil comparte con el Estado funciones, derechos y responsabilidades en la conservación, el uso sostenible y la distribución justa y equitativa de los beneficios derivados de la biodiversidad (McCarthy et al., 2006). La superficie total de las áreas protegidas de la región que está en gestión compartida alcanza casi 26.512 km² y representa el 20% Sicap (cuadro 7). El Salvador y Honduras tenían más del 50% de sus AP en procesos de gestión compartida en el año 2006.

Cuadro 7

Centroamérica: gestión compartida de áreas protegidas. 2006

País	Gestión compartida		Sinap	
	Número	Superficie (km2)	Superficie (km2)	Proporción del Sinap en gestión compartida
Belice	39	2.908	12.453	23%
Costa Rica	10	427	14.147	3%
El Salvador ^{a/}	41	412	66	624%
Guatemala	49	10.084	340.754	3%
Honduras	34	7.423	21.842	34%
Nicaragua	9	439	22.460	2%
Panamá	14	4.818	25.589	19%
Total	196	26.511	437.311	6%

a/ En el caso de El Salvador se incluyen todas las áreas que están en gestión compartida pero que no necesariamente están declaradas legalmente como áreas protegidas.

Fuente: Elaboración propia a partir de McCarthy et al., 2006.

La conceptualización y el desarrollo de este mecanismo ha evolucionado desde sistemas “muy abiertos”, como en el caso de Guatemala, donde la variedad de actores es alta (instituciones de gobierno, universidades, municipalidades, ONG, organizaciones comunitarias), hasta sistemas “más centralizados” y aún en fase de diseño, como en Panamá. Al analizar esta evolución se constata que entre los años 2003 y 2006 la gestión compartida creció más de un 60%, especialmente en Belice, El Salvador y Guatemala (McCarthy et al., 2006). Aunque no es posible hacer un análisis comparativo concluyente acerca de los niveles de eficiencia entre modelos de gestión compartida y aquellos más centralizados, sí se puede afirmar que, en términos generales, los primeros han permitido mayores capacidades de gestión de las AP.

Un análisis de las evaluaciones de efectividad de manejo en Guatemala y Honduras, diferenciadas por la existencia o ausencia de gestión compartida, muestran que en el primer caso los resultados son mejores. Al comparar la eficiencia en 42 áreas de Guatemala, 12 bajo gestión del Conap y 30 bajo gestión compartida, se constató un mejor manejo en el segundo grupo. Similar situación se presentó en Honduras, donde las áreas protegidas a cargo del Departamento de Áreas Protegidas y Vida Silvestre del Cohdefor se ubicaron en las categorías de eficiencia de manejo menos favorables, mientras las que operaban bajo gestión compartida, aunque no se situaron en los mayores niveles de eficiencia, sí arrojaron mejores resultados. Las disparidades se deben a lo escaso del personal y los recursos asignados a las áreas parte de la Cohdefor (Conap, 2005; Proarca/APM, 2006). Entre las ventajas con que cuentan las ONG u

organizaciones sociales que participan en el manejo compartido destaca la estabilidad laboral, ya que, a diferencia de las entidades del Estado, en ellas existe menor rotación de personal, lo que permite acumular experiencia y dar continuidad a procesos de largo plazo (Jolón, 2006).

Es importante subrayar los esfuerzos de los países para definir políticas y normas para fortalecer la gestión compartida e institucionalizar la participación de la sociedad civil en la gestión de las AP, en virtud de lo cual ha aumentado el número de iniciativas. Sin embargo, es necesario crear nuevos instrumentos para fortalecer la comunicación, evaluación y rendición de cuentas por parte de los gestores, como medio para mejorar el manejo de las áreas protegidas (Maldonado, 2000). Paralelamente, se debe asegurar una participación equilibrada y legítima de los actores locales, e incrementar las capacidades de los gobiernos locales y grupos de base para servir como co-gestores de estos procesos (McCarthy et al., 2006).

Organizaciones relevantes encargadas de la protección de migrantes

En Centroamérica existe una gran diversidad de redes, tanto regionales como locales, que tienen distintos objetivos y pertenecen a distintos ámbitos (civil, religioso, académico, entre otros). La mayor parte de ellas es de carácter religioso; en segundo lugar se ubican las de carácter civil, que cuentan con una amplia cartera de servicios que ofrecen gratuitamente y comparten un interés común por los derechos humanos, la incidencia política y la asistencia legal.

Las redes se han convertido en estructuras de intermediación de políticas sociales para llenar debilidades institucionales e interceder por los inmigrantes en el campo político, ya sea a través del apoyo legal o mediante la facilitación de procesos de comunicación entre las sociedades de origen y de destino.

Las redes pueden clasificarse en dos grupos, de acuerdo con el ámbito territorial en que operan. En primer lugar están las de carácter supranacional, que posicionan la temática migratoria en el contexto de la región y articulan estrategias de mediano y largo alcance, con el objetivo de facilitar mecanismos de incidencia para la protección de los derechos de las personas migrantes y sus familias. En segundo lugar están las redes de carácter nacional que operan en los países expulsores de población (aunque pueden tener, y de

hecho tienen, vínculos con organizaciones de otros países o con las redes supranacionales).

En el ámbito supranacional son importantes tanto las organizaciones de corte civil como las religiosas. Entre las primeras destacan la Red Regional de Organizaciones Civiles para las Migraciones (RROCM), la Red Regional para el Desarrollo de la Integración Regional en Centroamérica y Chiapas (Cachis) y el Grupo Regional de Migrantes (Gredemig). La RROCM realiza labores de incidencia política y protección de derechos humanos, Cachis se dedica sobre todo al tema educativo y Gredemig ofrece a los migrantes servicio de alojamiento y de protección de derechos.

Las organizaciones religiosas que operan en el ámbito transnacional son de gran importancia por los servicios que prestan a las poblaciones migrantes. Entre estas se encuentran la Pastoral de Movilidad Humana en Centroamérica, los Misioneros de San Carlos Scalabrinianos y el Servicio Jesuita para Migrantes (SJM). Estas redes intervienen, según el caso, en la defensa y protección de los derechos de las personas migrantes, la prestación de servicios de alojamiento, salud y educación, y algunas de ellas realizan investigación (cuadro 8).

Cabe agregar que en los Estados Unidos han surgido diversas iniciativas a raíz de los movimientos migratorios desde América Latina. A través de redes económicas y sociales, la influencia hispana se está haciendo sentir cada vez más por medio de las *hometown associations* y el comercio nostálgico, entre otros tipos de organizaciones. Estos espacios expresan rasgos de la multiculturalidad regional y buscan, a la vez, reivindicaciones políticas, la defensa o combate de políticas públicas y la proyección cívica y social de las comunidades de migrantes.

Las *hometown associations* son puntos de partida para cohesionar los grupos. Se inician como pequeños grupos de “conocidos” y amigos, y poco a poco van creciendo y estableciendo relaciones cada vez más complejas. En Estados Unidos tienen una trayectoria que data de los años ochenta, época en la que se agudizó la inmigración hacia ese país. Las asociaciones de residentes o migrantes desempeñan una función vital en la integración de las personas migrantes a la sociedad de destino, así como en la defensa y difusión de sus derechos.

Por el rol protagónico que han tenido en los procesos de construcción de ciudadanía de las personas migrantes en los Estados Unidos cabe destacar la importancia de las organizaciones de salvadoreños y en menor medida, las de guatemaltecos y hondureños, muchas de las cuales forman parte de redes transnacionales. Algunas de estas

organizaciones son: Comité de Festejos de Centroamérica, Asociación de Salvadoreños en Los Angeles (Asosal), Comité de Festejos Salvadoreños (Cofesal), Agencia de Información Guatemala Unida (GUIA por su sigla en inglés), Coalición de Inmigrantes Guatemaltecos en Estados Unidos (Conguate), Congreso Nacional de Organizaciones Guatemaltecas en Estados Unidos (Guatenet), Fraternidad Guatemalteca y Unidad Hondureña.

La Alianza Nacional de Comunidades Caribeñas y Latinoamericanas (Nalacc) y el Central American Resource Center (Carecen) son dos de las organizaciones que operan en el ámbito transnacional, tanto en Estados Unidos como en los países de origen de los migrantes. Sus actividades comprenden tanto la defensa de los derechos humanos y civiles, como la participación en la gestión de políticas públicas vinculadas con las migraciones. En ambos casos, el desarrollo de campañas y el contacto con los medios de comunicación constituyen estrategias para potenciar la incidencia de su quehacer.

También han surgido las redes del comercio nostálgico, en las cuales hay intercambio de productos provenientes de los países de origen de los migrantes. Este es un mercado en crecimiento que además de desempeñar un papel económico, ayuda a ampliar la ciudadanía, ya que gracias a él se fortalece el sentido de pertenencia a la comunidad.

En el ámbito nacional también son diversas y multifacéticas: brindan apoyo a los hogares “que quedan detrás” y asistencia legal a los migrantes retornados, participan en el debate público sobre migraciones e interactúan políticamente sobre los gobiernos y trabajan en ámbitos como la protección de derechos humanos, educación e investigación. En muchos casos su financiamiento depende de recursos de la cooperación internacional.

Cuadro 8

Centroamérica: redes sociales para migrantes, por tipo de servicio que ofrecen

Alcance y nombre de la red	Tipo de servicio						
	Apoyo familiar	Asistencia legal	Alojamiento	Incidencia política	Derechos humanos	Educación	Investigación
Supranacionales							
RROCM				X	X		
Cachis						X	
Gredemig			X		X		
Pastoral			X		X	X	X
Misioneros de San Carlos Scalabrinianos		X	X				

Alianza Nacional de Comunidades Latino Americanas y Caribeñas (Nalacc)	X			X		X	X
Servicio Jesuita para Migrantes (SJM)				X			X
Nacionales							
Mesa Permanente de la PDDH (El Salvador)				X	X		X
Carecen (El Salvador)	X			X	X	X	
Idhuca (El Salvador)		X					X
Fonamih (Honduras)	X	X	X		X	X	X
Red Honduras				X			
Menamig (Guatemala)		X		X			
Red Nacional de Organizaciones Civiles para las Migraciones (Costa Rica)							
Red Nicaragüense de la Sociedad Civil para las Migraciones		X		X	X	X	
Comifah	X			X	X		
Comités locales de familiares en departamentos expulsores (Nicaragua)	X	X					

Fuente: Elaboración propia con base en Acuña y Morales, 2007.

La participación organizada de mujeres: un tema de estudio incipiente

Las mujeres desempeñan un papel clave en la conformación y funcionamiento de las redes. Ellas adoptan papeles de “encomenderas” o se dedican a actividades relacionadas con la hospitalidad y propician el fortalecimiento de los vínculos transnacionales entre los que se van y los que se quedan (Gammage, 2005). No obstante, por su condición de género, también constituyen un grupo altamente vulnerable en todas las fases del proceso migratorio, por lo que es fundamental las acciones para garantizar la protección y vigencia efectiva de sus derechos.

En el ámbito de las migraciones las mujeres tienen un doble papel: por un lado son víctimas de la delincuencia, de abusos, robos y trata de blancas, pero por otro son figuras clave para la inserción de los migrantes en los lugares de destino (recuadro 6.4). Tal es el caso de la organización Mujeres de la Patrona, de Veracruz, México, que se dedica a brindar apoyo y hospitalidad para facilitar la inserción de los migrantes (Acuña y Morales, 2007).

En años recientes se ha producido un creciente consenso en torno a la necesidad de introducir la perspectiva de género para avanzar hacia una comprensión más integral del fenómeno migratorio y evitar que existan omisiones imputables a la falta de datos (Cepal, 2006). De la invisibilidad de las mujeres migrantes se ha pasado a la efervescencia y revitalización analítica de su problemática, a la luz de esa perspectiva (Ariza, 2000). Se reconoce que las mujeres sufren de manera más aguda las vicisitudes que afectan a los migrantes y que, junto con los niños, son objeto de abusos que les son casi exclusivos. Esto es particularmente notorio en el caso de las migrantes indocumentadas. Sin embargo, las evidencias son muy fragmentarias, ya que, por ejemplo, en las estimaciones oficiales del número de indocumentados no se suele hacer distinción de género y queda implícita la idea de que se trata sobre todo de hombres.

La trata de mujeres adopta rasgos generalizados de invisibilidad, que encubren no solo sus dimensiones, sino también las formas de coerción y abuso, la tipificación del delito y las sanciones que lo penalizan, la expansión de las redes criminales y la corrupción de las autoridades; recién se ha comenzado a investigar y a reconocer las consecuencias que la trata tiene para las víctimas, por ejemplo, en el plano de la salud sexual y reproductiva (Mora, 2002). Cuando se trate de dar visibilidad a la trata de personas, hay que evitar vincularla en forma exagerada con la migración, pues la mayoría de las migrantes no son víctimas y tampoco están todas destinadas a la prostitución forzada. Un excesivo hincapié en estos problemas puede justificar que se usen como argumentos para restringir la migración y, como consecuencia, aumente el tráfico de migrantes.

El trabajo doméstico transfronterizo está fuertemente vinculado a la inquietud de la comunidad internacional sobre la situación de vulnerabilidad que enfrentan las mujeres migrantes, y que puede llevarlas a ser víctimas de discriminación y de violación de sus derechos humanos y libertades fundamentales. Estas mujeres son, en esencia, trabajadoras migrantes, por lo que están amparadas por todas y cada una de las estipulaciones de la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos Humanos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares. En consecuencia,

tanto los Estados de origen como los de acogida deben brindarles toda la protección que garantiza el Derecho internacional (Cortés, 2005).

Experiencias de mujeres nicaragüenses en Costa Rica¹⁶

Con la intención de visibilizar el impacto de la migración internacional de las mujeres, tanto en Costa Rica como en Nicaragua, Unfpa (Nicaragua) y OIM (Costa Rica y Nicaragua) realizaron un estudio exploratorio y binacional, para reconstruir el trayecto migratorio de las nicaragüenses migrantes. Se obtuvo información sobre los problemas que enfrentan, las acciones que ellas mismas proponen para solventarlos y otras reflexiones que suelen soslayarse en los estudios androcéntricos sobre migración.

De acuerdo con el estudio, las mujeres nicaragüenses emigran por causas sociales comunes a los hombres, tales como la pobreza, el desempleo y la expectativa de mejores salarios, así como por un imaginario social que idealiza a Costa Rica como fuente de oportunidades¹⁷. Sin embargo, a diferencia de los hombres, la violencia doméstica también se menciona como factor que motiva la migración.

La mayoría de las mujeres entrevistadas emigró por vía irregular, en algunos casos sin ninguna red social de apoyo y protección, lo que las colocó en situaciones de mayor riesgo. Los problemas económicos también persisten en todo el circuito migratorio, lo que hace más complejo obtener el sustento para sus familias.

Como ocurre frecuentemente con los migrantes en otros países (hombres también), las migrantes nicaragüenses entrevistadas manifestaron ser víctimas de explotación laboral y tener dificultades para hacer valer sus derechos. Asimismo, reportaron problemas para conseguir la documentación migratoria (tanto en el país de origen como en el de destino) y falta de acceso a programas de asistencia social, al tener la condición de indocumentados. Sin embargo, también señalaron problemáticas específicas de las mujeres, como el acoso sexual en el lugar de trabajo y la falta de acceso a servicios de salud sexual y reproductiva.

Ellas relataron varias situaciones de discriminación cultural y estigmatización, lo que permite inferir que la sociedad de acogida no reconoce el aporte de estas mujeres, que trabajan en el servicio doméstico y que con su labor, facilitan la inserción en el sector productivo de las y los costarricenses.

Como parte del estudio, las mujeres identificaron un conjunto de acciones para superar los problemas señalados, entre ellas: conformar un comité binacional e interinstitucional

para gestionar políticas de fomento del empleo y la inversión; el apoyo a las pequeñas empresas y a las artesanas nicaragüenses; medidas para asegurar el retorno digno a Nicaragua; creación de un albergue temporal para quienes llegan por primera vez a Costa Rica; campañas de sensibilización sobre la importancia del aporte de las mujeres trabajadoras inmigrantes en Costa Rica; acuerdos para que puedan acceder a los servicios de salud sexual y reproductiva, independientemente de su condición migratoria, fortalecer las organizaciones de la población migrante y bajar los costos de los documentos migratorios.

Bibliografía

Acuña, G. y Morales, A. 2007. Redes sociales y migración en América Central. Ponencia preparada para el Informe Estado de la Región (2008). San José, Programa Estado de la Nación.

Almond, G. and Verba, S. 1965. The Civic Culture. Boston, Little, Brown and Company.

Ariza, M. 2000. Ya no soy la que dejé atrás... mujeres migrantes en República Dominicana. México DF, Instituto de Investigaciones Sociales, Editorial Plaza y Valdés.

Avineri, S. and De-Shalit, A. 1995. Communitarianism and Individualism. New York, Oxford University Press.

Beetham, D. 1994. Defining and Measuring Democracy. Londres, Sage.

Boix, C. 2003. Democracy and Redistribution. Cambridge, Cambridge University Press.

Burchardt, T. et al. 1999. "Social Exclusion in Britain 1991-1995", en Social Policy and Administration, nº 33. Oxford, Blackwell Publishing.

Carey, J. 1998. Term Limits and Representation. New York, Cambridge University Press.

Cepal. 2006. Migración internacional, derechos humanos y desarrollo en América Latina y el Caribe. Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

Clarke, P. B. 1996. Deep Citizenship. London, Pluto Press.

Crotty, W. 1991. Political participation and American democracy. New York, Greenwood Press.

Dagger, R. 1997. Civic Virtues. New York, Oxford University Press.

Dahl, R. 1989. Democracy and Its Critics. New Haven, Yale University Press.

_____. 1998. On democracy. New Haven, Yale University Press.

Enríquez, A. 2007. Gobiernos locales en El Salvador (1999-2006). Ponencia preparada para el Informe Estado de la Región (2008). San José, Programa Estado de la Nación.

González, J. 2007. Panorama y marco jurídico municipal en Centroamérica. Ponencia preparada para el Informe Estado de la Región (2008). San José, Programa Estado de la Nación.

Jolón, M. 2006. Informe del estado actual del Sistema Guatemalteco de Áreas Protegidas. Ciudad de Guatemala, Conap-PNUD.

Kliksberg, B. 2000. “Seis tesis no convencionales sobre participación”, en Revista Instituciones y Desarrollo, 2.

López, S. 1997. Ciudadanos reales e imaginarios. Lima, Instituto de Diálogo y Propuestas.

Maldonado, O. 2000. Elementos de análisis para fortalecer la coadministración como mecanismo de manejo de áreas protegidas en Guatemala. Ciudad de Guatemala, Fundación Defensores de la Naturaleza.

McCarthy, R, et al. 2006. Dos décadas de gestión compartida en Centroamérica: el camino recorrido, su estado y desafíos. San José, Oficina Regional para Mesoamérica, UICN.

Meerman, J. y Wilson, J. 2005. The Belize National Protected Area System Plan. Belize, National Protected Areas Systems Project.

Molina-Vega, J. y Pérez-Baralt, C. 2000. “Participación política”, en Diccionario Electoral. San José, Instituto Interamericano de Derechos Humanos.

Mora, L. 2002. “Las fronteras de la vulnerabilidad: género, migración y derechos reproductivos”. Documento presentado en la Conferencia Hemisférica sobre Migración Internacional: Derechos Humanos y Trata de Personas en las Américas, celebrada en Santiago de Chile del 20 al 22 de noviembre de 2002.

Nohlen, D. 1984. Elecciones y sistemas electorales. Bonn, Friedrich Ebert Stiftung.

O'Donnell, G. 1993. Delegative Democracy. Working Paper 172. Kellogg Institute for International Relations, University of Notre Dame, en <http://kellogg.nd.edu/publications/workingpapers/WPS/172.pdf>

_____. 2004. “Notas sobre la democracia en América Latina”, en PNUD. La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanos y ciudadanas. El debate conceptual sobre la democracia. New York, PNUD.

Parry, G. and Moyser, G. 1994. “More Participation, More Democracy?”, en Beetham. Defining and Measuring Democracy. London, Sage.

Pettit, P. 1997. Republicanism: A Theory of Freedom and Government. New York, Oxford University Press.

Pocock, J. 1997. “The Ideal of Citizenship Since Classical Times”, en Beiner. Theorizing Citizenship. Albany, State University of New York.

PNUD. 2004. La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanos y ciudadanas. Buenos Aires, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

Proyecto Estado de la Región-PNUD. 1999. Primer Informe Estado de la Región en Desarrollo Humano Sostenible. San José, Proyecto Estado de la Nación.

_____. 2003. Segundo Informe sobre Desarrollo Humano en Centroamérica y Panamá. San José, Programa Estado de la Nación.

Programa Estado de la Nación. 2007. Decimotercer informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible. San José, Programa Estado de la Nación.

_____. 2001. Auditoría sobre la calidad de la democracia. Dos tomos. San José, Proyecto Estado de la Nación.

Quintero, B. 2006. Informe Nacional de Áreas Protegidas. Managua, Marena.

Robles, A. 2008. Exclusiones sociales y ciudadanía. Ponencia preparada para el Informe Estado de la Región (2008). San José, Programa Estado de la Nación.

Rojas, O. 2007. Evolución de los gobiernos locales en Costa Rica (1999-2006). Ponencia preparada para el Informe Estado de la Región (2008). San José, Programa Estado de la Nación.

Sen, A. 1992. Inequality Reexamined. New York, Russell Sage Foundation.

Stiglitz, J. 1999. Participation and Development: Perspectives from the Comprehensive Development Paradigm. Conferencia sobre Democracia, Economía de Mercado y Desarrollo, Corea del Sur.

TNC. 2007. Sustainable Harvests in Ecoagricultural Working Landscapes in Central America. A Strategic Planning Workshop. San José, The Nature Conservancy y Ecoagricultural Partners.

_____. 2008a. Áreas protegidas en Centroamérica. Ponencia elaborada para el Informe Estado de la Región (2008). San José, Programa Estado de la Nación.

Universidad de Vanderbilt. Varios años. Barómetro de las Américas. Latin American Public Opinion Project (Lapop). Nashville, Universidad de Vanderbilt.

Usaid. 2004a. Trends in decentralization, municipal strengthening and citizen participation in Central America, 1995-2003. Costa Rica Country Report. Washington, Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo.

_____. 2004b. Trends in decentralization, municipal strengthening and citizen participation in Central America, 1995-2003. El Salvador Country Report. Washington, Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo.

_____. 2004c. Trends in decentralization, municipal strengthening and citizen participation in Central America, 1995-2003. Guatemala Country Report. Washington, Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo.

_____. 2004d. Trends in decentralization, municipal strengthening and citizen participation in Central America, 1995-2003. Honduras Country Report. Washington, Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo.

_____. 2004e. Trends in decentralization, municipal strengthening and citizen participation in Central America, 1995-2003. Nicaragua Country Report. Washington, Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo.

_____. 2004f. Trends in decentralization, municipal strengthening and citizen participation in Central America, 1995-2003. Panama Country Report. Washington, Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo.

_____. 2004g. Trends in decentralization, municipal strengthening and citizen participation in Central America, 1995-2003. Summary. Washington, Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo.

Vargas, J. 2007. Participación ciudadana en la gestión municipal en Centroamérica: avance preliminar. Contribución realizada para el Informe Estado de la Región (2008) con base en, Universidad de Vanderbilt, 2006. San José, Programa Estado de la Nación.

¹ Ponencia “Exclusiones sociales y habilitación ciudadana”, de Arodys Robles.

² La coordinación de este capítulo estuvo a cargo de Ronald Alfaro y Evelyn Villarreal, del Programa Estado de la Nación, y Patricia Durán y Juan Alberto González, de Femica. Se prepararon los siguientes insumos: “Evolución de los gobiernos locales en Costa Rica (1996-2006)”, de Olman Rojas; “Gobiernos locales en Nicaragua (1999-2006)” y “Mecanismos de democracia directa en el espacio local. Caso centroamericano”, de Marcelina Castillo; “Panorama general de los gobiernos locales en Centroamérica”, de Ronald Alfaro; “Evolución de los gobiernos locales en Honduras (1999-2006)”, de Guadalupe López y María Membreño; “Cambios en el marco legal centroamericano”, de Alejandro Bravo; “Gobiernos locales en El Salvador (1999-2006)”, de Alberto Enríquez; “Panorama y marco jurídico municipal en Guatemala (1999-2007)”, “Panorama y marco jurídico municipal en Centroamérica” y “Las finanzas municipales en el istmo centroamericano” de Juan Alberto González; “Democracia local, participación y transparencia en Centroamérica”, de Margarita Alfaro y “Consideraciones en torno al sistema municipal y la descentralización en Panamá (1999-2007)”, de Ada Vergara. La ponencia “Sistemas de partidos políticos y electorales en Centroamérica”, de Alvaro Artiga, proporcionó la información electoral.

³ La investigación de base para este capítulo fue realizada por The Nature Conservancy. El equipo responsable de su preparación estuvo conformado por Carmen María López, Lenín Corrales y Juventino Gálvez. La edición del texto estuvo a cargo de Gabriela Hernández y los mapas fueron confeccionados por Lenín Corrales. Se obtuvieron valiosos aportes e insumos de Deyanira Cerdas (Programa Osa/TNC), Carlos Chacón (TNC), Guillermo Chan (TNC/Costa Rica), Denia del Valle (Rainforest Alliance), Juan Carlos Godoy (TNC), Mario Jolón (Probioma/Guatemala), Darío Luque (ANAM/Panamá), Irene Morales (TNC), Ivonne Oviedo (Cohdefor/Honduras) y Juan Carlos Villagrán (Programa MAR/TNC).

⁴ Guillermo Acuña y Abelardo Morales, Ponencia “Redes sociales y migración en Centroamérica”.

⁵ Esta sección se basa en Robles, 2008.

⁶ La pobreza absoluta está asociada a la malnutrición severa, que afecta la capacidad de raciocinio; a la mortalidad prematura, que es la manera más radical de impedir que una persona ejerza sus derechos, y a la imposibilidad material de utilizar el tiempo para otros usos que no sean asegurar la supervivencia.

⁷ Por ejemplo, la existencia de poderosas fuerzas políticas orientadas a remplazar a las autoridades vigentes, una profunda crisis económica que deteriore súbita y generalizadamente las condiciones de vida de la población, o un profundo descontento ciudadano con el sistema.

⁸ Sen define las capacidades de las personas o de los hogares como un vector de logros de lo que llama *functionings*. Estos últimos pueden referirse a la nutrición adecuada, salud, actividades en la comunidad y otras que se relacionen con el bienestar de las personas, pero sobre todo con la libertad de los individuos para escoger el conjunto que les permite lograr el mayor bienestar (Sen, 1992).

⁹ En otras palabras, si una persona ya se encontraba excluida en alguna de las otras dimensiones, la exclusión en la dimensión social aumenta su grado de exclusión. Sin embargo, la persona no se considera excluida si esta es la única dimensión en que se encuentra afectada por una exclusión.

¹⁰ Por tratarse de un análisis distinto al efectuado en el acápite anterior, en este caso se incluyó la exclusión política dentro de la variable dependiente.

¹¹ Esta especificación se adoptó después de estimar para cada uno de los países un modelo logístico ordenado, que es lo apropiado para captar la mayor cantidad de información de la variable dependiente cuando esta es ordinal. No obstante, se desechó, ya que en ninguno de los casos se cumplía con el supuesto de proporcionalidad. Es decir, no se puede suponer que el vector de valores β es constante en las comparaciones entre las distintas categorías. El modelo logístico ordenado generalizado no tiene el supuesto de proporcionalidad, ya que permite que β varíe al comparar cada una de las categorías. En

símbolos, en vez de estimar $\ln \frac{\Pr(y \leq m | x)}{\Pr(y < m | x)} = \tau_m - \mathbf{x}\beta$ se estima $\ln \frac{\Pr(y \leq m | x)}{\Pr(y < m | x)} = \tau_m - \mathbf{x}\beta_m$

para $j=1$ a $J-1$, donde $J-1$ se refiere al total de comparaciones posibles, o sea, en este caso, a las categorías ordenadas del grado de exclusión con la categoría 0 exclusiones como categoría de referencia.

¹² Al igual que en el *Primer Informe Estado de la Región* (1999), en esta oportunidad se examina la evolución de los mecanismos de participación ciudadana a nivel local. Lamentablemente, no fue posible estudiar la aplicación práctica de esos mecanismos y sus principales efectos políticos, debido a la falta de información en los países estudiados. En su lugar se optó por actualizar lo publicado en 1999.

¹³ Se entiende por mecanismos de información y consulta aquellos mediante los cuales los ciudadanos son convocados para emitir su opinión sobre la labor de la municipalidad ante un tema específico, o para manifestar su apoyo o rechazo a una iniciativa del ayuntamiento.

¹⁴ Sobre este punto la información está disponible solo para cuatro países centroamericanos.

¹⁵ Se realizó un análisis de regresión logística binaria con la participación en asuntos municipales como variable dependiente (Sí participa/No participa). Se utilizó una muestra consolidada de los seis países centroamericanos (se incluyeron los países como una “variable *dummy*” para examinar su incidencia). Se consideró una amplia gama de variables sociodemográficas, territoriales y de actitudes y prácticas sociales y políticas, así como de evaluación de la gestión municipal. Los resultados fueron modestos: la capacidad explicativa de los modelos de regresión fue baja (Pseudo R de Cox Snell del modelo desplegado con todos los factores determinantes fue ,108). El modelo de mejor ajuste fue el que consideró las variables relacionadas con el capital social: activismo comunitario y confianza interpersonal. Con un mínimo de variables se logró un importante aumento en la capacidad predictiva del modelo.

¹⁶ Fuente: OIM-Mesoamérica.

¹⁷ Posteriormente este imaginario cambia, cuando las personas llegan a ese país y son objeto de diferentes tipos de discriminación.