

“Hacia una democracia local participativa- Experiencias de la sociedad civil en Centroamérica y Sudamérica”

“Las personas deben tener la posibilidad de poder influir sobre sus propias condiciones de vida. Para que esto se haga realidad se requieren conocimientos e influencia, tanto a un nivel local, nacional como internacional, sobre el proceso de toma de decisiones y las estructuras de poder. “

Bo Forsberg Lima, Noviembre de 2001

INTRODUCCION

Análisis del problema

Los procesos de recuperación de la democracia en Latinoamérica durante la década de los 80 seguido de los procesos de paz en Centroamérica en los noventa, plantearon a Diakonia nuevos desafíos en el esfuerzo de apoyar la defensa y promoción de los derechos humanos y los procesos de democratización.

La recuperación de la democracia en el continente si bien implicó la recuperación de derechos sobre todo civiles y políticos, también fue acompañada por el Programa de Ajuste Estructural impuesto por el FMI y el BM a todos los países de la región que en su mayoría cargaban con deudas acumuladas por los pasados regímenes autoritarios. De manera que para las democracias formales recién instaladas, los problemas de pobreza generalizada, desigualdad económica y social, discriminaciones y exclusiones políticas, étnicas o de género significaron retos casi imposibles de resolver.

La prevalencia de estructuras y culturas autoritarias en el marco de las nuevas formas y prácticas democráticas debilitó también las democracias representativas en América Latina. Una expresión relevante de esta coexistencia la da la conducta de las fuerzas armadas que si bien dada la coyuntura no se inclinan por el golpe de estado, en varios casos han logrado mantener intactos sus presupuestos y han logrado niveles de impunidad mayores que en regímenes autoritarios¹. A la par de estas razones se subsiste una cultura política excluyente de las mayorías, herencia del pasado colonial y de un sistema republicano que nunca se interesó en el destino de sus mayorías campesinas, rurales e indígenas en todo el continente.

Por otro lado, la democracia recuperada por los movimientos sociales fue paulatinamente “expropiada” por los partidos políticos. La independencia de los tres poderes públicos Legislativo, Judicial y Ejecutivo se ha diluido en la componenda y se

¹ Excluye países post-conflicto en CA y Paraguay en cuanto al presupuesto.

han consolidado regímenes presidencialistas casi autocráticos. A nombre de la gobernabilidad se le ha quitado el sentido ético y de búsqueda del bien común a la política. En cierta manera, los partidos se han convertido en organizaciones que disputan para sí mismos el excedente económico de los países correspondientes. A menudo son inexigibles con poca transparencia y democracia interna, lo cual muchas veces ha facilitado el enriquecimiento ilícito a partir del latrocinio en el aparato estatal. Los partidos políticos escasamente representan los intereses de la sociedad y a duras penas canalizan sus demandas al estado. Un desprestigio generalizado acompaña al sistema de partidos políticos en toda la región. A menudo la percepción popular acerca de los partidos políticos -otrora agentes de cambio, mediadores sociedad-estado por excelencia- es de una combinación de por lo menos algunos de los fenómenos de ilegitimidad, falta de representatividad y democracia interna, populismo, clientelismo y corrupción.

Los procesos de descentralización generalizada en la década del 90 abrieron una ventana a la participación de la gente común en la política, que fue hasta entonces un espacio exclusivo y excluyente de las elites tradicionales, tanto económicas como políticas. Las posibilidades de profundizar la democracia se acrecentaron en la medida en que la gente se acercó al poder político, según algunos analistas y teóricos², el grado de balance relativo entre elites y no elites es el que determina el grado de democracia política. Donde los que no pertenecen a las elites tiene poco control sobre las elites, la democracia es más débil. Cuando las elites tienen que dar cuenta de sus actos a quienes no pertenecen a las ellas, la democracia es más fuerte. Esta apertura formal, sin embargo, no garantiza la presencia ni la permanencia de este equilibrio relativo, es la voluntad política de participación de la gente la que impulsa la apropiación de los espacios cedidos y de los espacios conquistados.

Las reformas descentralizadoras si bien han abierto posibilidades a la participación y al control social del poder, no han logrado concretarse en sistemas de poder local, y las decisiones siguen tomándose de manera centralizada a nivel del poder ejecutivo y en subordinación a las políticas de los organismos de financiamiento. El énfasis se puso en la descentralización política y administrativa, pero en general fue mezquina con los recursos económicos y los presupuestos. Los procesos de descentralización no han sido suficientemente fecundos como para consolidar una cultura democrática, en unos casos el estado y en otros el sistema de partidos, han hegemonizado estos procesos y los han vaciado de su contenido democrático en el sentido deliberativo y han dejado solo los rituales, los procedimientos y las técnicas participativas. La sociedad desconfía del sistema político y demanda otras formas de gestión de la cosa pública, de participación en las decisiones y de representación directa. Sin embargo, es importante mencionar el impacto que los procesos de descentralización con bastante impulso en los noventa, abre espacios para reformas administrativas y mayor presencia a la instancia municipal como promotor de bienestar para los residentes a nivel local.³

Simultáneamente a estas tendencias generales, durante la década del 90 nuevos actores sociales han emergido y planteado demandas trascendentales y entre ellos destacan la

² Carlos Basombrío 1996, citando a Keneth Bollen.

³ Descentralización y desarrollo local. Flacso.xi

multiplicidad de pueblos originarios, pueblos étnicos, movimientos de mujeres, movimientos juveniles y otros que demandan derechos.

De allí que las experiencias exitosas o no de participación de la gente en la política cotidiana, en la gestión del desarrollo, sobre todo en el nivel local, llámese municipio, junta vecinal, sindicato agrario, comuna, u organización de base, son las que alimentan y movilizan la capacidad de la sociedad civil de desarrollar y profundizar la democracia.

Dadas estas contradicciones de las democracias emergentes en el continente Latinoamericano, el esfuerzo de Diakonia se centró desde mediados de los 90 en la construcción de una cultura democrática, en la promoción de la ciudadanía activa, y apuntó a la participación cualitativa como un eje articulador de una nueva cultura política. Pero la construcción de la cultura democrática no se agota en el espacio de la política o el ejercicio del poder, es así que Diakonia cruza este eje con la defensa de los derechos humanos, la construcción de una cultura de paz, la equidad de géneros y la justicia económica, en el marco general de las democracias formales y representativas.

Para lograr que la participación sea cualitativa, Diakonia propone tres condiciones básicas en conjunto: el derecho del individuo, las condiciones y la voluntad de participar en los asuntos del colectivo, tanto a nivel micro como macro. Sin embargo esta participación cualitativa no tendría peso sin la adecuada acumulación de fuerza social, de capital social e iniciativa, así como de estrategias de movilización efectiva e incidencia.

En esta perspectiva Diakonia en América Latina⁴ privilegió cinco estrategias o líneas de trabajo: información, desarrollo de capacidades, organización, concertación e incidencia.

En Sudamérica, la apropiación por la sociedad civil de los espacios abiertos por los procesos de descentralización y municipalización y la creación de poder local fueron el norte del trabajo. Diversas experiencias de participación democrática como las mesas de concertación en Perú, las audiencias públicas para el presupuesto municipal y comisiones vecinales en Paraguay, los Comités de Vigilancia y la Planificación Participativa en Bolivia se desplegaron con aciertos y errores.

Por otro lado los procesos de democratización en Centroamérica abren un nuevo espacio para la participación de actores sociales, muchos de ellos hasta entonces marginados del espectro político. Los avances en el ámbito político no necesariamente correspondieron a la resolución de las desigualdades económicas y territoriales. En ese sentido fue fundamental apoyar el papel de la sociedad civil hacia la construcción de una concepción y estrategia de desarrollo local con la incorporación de nuevos esquemas de organización y participación social donde también las instancias de gobierno fueran un actor más a considerar. Desde entonces, el papel de los comités de desarrollo local, las distintas experiencias de asociatividad entre varios municipios y en general, los procesos de concertación entre los principales actores locales en alianzas estratégicas, hablan de una región centroamericana con más y mejores niveles de participación y ciertos niveles de consolidación de espacios democráticos.

⁴ Actualmente Diakonia tiene programas en ocho países latinoamericanos; El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua en Centroamérica, y Bolivia, Colombia, Paraguay y Perú en Sudamérica.

La construcción colectiva de saberes

Diakonia se ve desafiada permanentemente a reinterpretar los desafíos de un contexto cambiante, pero no aborda el reto de modo unilateral sino que se nutre de las reflexiones de sus contrapartes y construye con ellas un diálogo y debate que le permite reenfocar desde el terreno las propuestas teóricas y metodológicas para enfrentar tales desafíos. Es en la reflexión conjunta, en el intercambio de experiencias exitosas o no, en el análisis crítico de las mismas, donde se construyen los conocimientos que permiten avanzar.

Durante los últimos seis años Diakonia ha desarrollado un método de trabajo para profundizar y enfocar temáticamente la Política de Diakonia en la región: Seminarios temáticos regionales y sus réplicas nacionales para la difusión, ampliación, profundización y la generalización del debate temático y político entre sus contrapartes. El involucramiento directo de éstas en la discusión de su política general de cooperación y en los ejes temáticos de esa política, a lo largo de estos años ha generado una mutua influencia y ha profundizado la relación.

La organización del seminario taller “Experiencias y métodos para la participación cualitativa en gestión local del desarrollo” desarrollado en Lima en Noviembre de 2001 respondió a esta matriz de pensamiento. El texto que ponemos a consideración ahora es producto del proceso de reflexión que siguió al Seminario de Lima, de las réplicas realizadas durante 2002 en los diferentes países de Centro y Sud América donde trabajamos, y de la sistematización de experiencias diversas de las contrapartes en la gestión local del desarrollo durante 2003.

Originalmente fue pensada como un Manual o una Guía pedagógica, pero las discusiones internas nos hicieron desechar la idea; el material viene a ser entonces más bien una síntesis que espera ser leída como un conjunto de experiencias donde encontrar hallazgos, aprendizajes -desde lo exitoso o erróneo- que puedan inspirar a otros en nuevos contextos, sin ninguna pretensión de elevarse como ejemplos paradigmáticos, sino con la sencillez de quien comparte sus experiencias. Al mismo tiempo se espera que los documentos proporcionen información suficiente para fomentar nuevos contactos e intercambios espontáneos entre las contrapartes de Diakonia así como otras organizaciones de la sociedad civil.

El conjunto de documentos se propone bajo la siguiente estructura:

- Un documento interregional general que incluye 1) la concepción de Diakonia acerca de la participación cualitativa, 2) los actores con quienes Diakonia trabaja privilegiadamente, y 3) las cinco estrategias mencionadas líneas arriba ilustradas por el trabajo y las experiencias de las contrapartes en la región.
- Cuatro documentos por país sudamericano donde Diakonia tiene programa (Bolivia, Colombia, Paraguay y Perú), en los cuales se presenta el contexto nacional, los procesos de descentralización y experiencias claves de las contrapartes de Diakonia en cuanto a participación cualitativa.
- Cuatro documentos por país centroamericano donde Diakonia tiene programa (El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua), con un enfoque que corresponde a los documentos sudamericanos.