

# PARTICIPACIÓN EN EL TRABAJO DE MISEREOR

- Un aporte al debate sobre el tema -

GRUPO DE APOYO TEMÁTICO "PARTICIPACIÓN"

Documento de discusión

Autores

Grupo encargado del tema Participación dentro de MISEREOR  
(Ulrich Dornberg, Gabriele Huber, Juan Josi, Claudio Moser,  
Georg Stoll, Marcelo Waschl)

Los autores agradecen el trabajo de los antiguos miembros del grupo: Volker Gerdemesier, Stefanie Keienburg, Irene Porsch y Wolfgang Schoop, así como a Hermann Dolzer por su disponibilidad y colaboración.

Lugar de publicación:

Aachen

Fecha

Octubre de 2008

© / Derechos de autor:

No están permitidas citas de este documento. El uso y reproducción del mismo requiere de previa autorización.

## ÍNDICE

<u>Resumen</u>	<u>4</u>
<u>1. Observaciones previas</u>	<u>4</u>
<u>2. Introducción</u>	<u>5</u>
<u>3. Bases para la promoción de la participación por parte de MISEREOR</u>	<u>5</u>
3.1	Sobre el concepto de participación 5
3.2	La justicia social como principio directriz de la ética social cristiana 8
<u>4. Condiciones de relevancia para la participación de los pobres</u>	<u>11</u>
4.1	Condiciones de contexto de la sociedad 11
4.2	Condiciones de contexto jurídicas e institucionales 12
4.3	Condiciones de contexto externas 13
<u>5. Participación y lucha contra la pobreza – Una relación de condicionamiento mutuo</u>	<u>16</u>
<u>6. Participación en la interacción entre Estado y sociedad civil</u>	<u>19</u>
6.1	Rol del Estado 19
6.2	Rol de la sociedad civil 19
6.3	Conclusiones – Posibilidades de intervención para MISEREOR 22
<u>Anexo: Cómo surgió este aporte</u>	<u>24</u>

## Resumen

La participación de los pobres en la configuración de la sociedad, su acceso a servicios públicos, recursos económicos y procesos políticos de decisión es y ha sido siempre para MISEREOR, un elemento indispensable en la lucha contra la pobreza. En toda cooperación al desarrollo que se oriente al mejoramiento sostenible de las condiciones de vida de los pobres y al respeto de su dignidad, la participación constituye al mismo tiempo un objetivo, un principio y un instrumento. En este sentido amplio la participación está insertada en la demanda de justicia social y en la opción preferencial por los pobres, ejes fundamentales de la ética social cristiana. Para MISEREOR la participación constituye una tarea transversal, común a todos los sectores, tanto en el trabajo de proyectos como en el trabajo de información y sensibilización a nivel nacional.

En materia de participación es necesario considerar diferentes niveles y aspectos:

- La participación puede practicarse de distintas formas y en grados diferentes: ella puede consistir en simple acceso a la información, en control, consulta o en la intervención obligatoria en procesos de decisión.
- La participación puede ya practicarse en un proyecto, o ser el objetivo de las medidas del mismo (tanto en proyectos con orientación temática específica, como en los sectores tradicionales de trabajo). La consolidación de la participación a nivel institucional constituye un tercer nivel.
- La participación en procesos políticos puede darse a nivel local, regional, nacional o internacional.
- Para implementar la participación es necesario considerar tanto las condiciones de contexto de la institución, de la sociedad y externas, como el saber y experiencia que aportan MISEREOR y sus contrapartes.

Lo importante en cada caso es determinar las posibilidades concretas y los límites y costos de la participación, a través de diálogo con las organizaciones contrapartes y en la medida de lo posible con los involucrados mismos, y examinar su eficacia para una lucha sostenible contra la pobreza. De esta manera será posible integrar los valores y apreciaciones comunes en estrategias, objetivos y reparto de tareas, haciendo que el procedimiento se vuelva transparente para todos.

### 1. Observaciones previas

El presente documento se dirige en primer lugar al personal de MISEREOR y a sus organizaciones contrapartes. Su objetivo es contribuir a una percepción más diferenciada y a un consenso amplio sobre la forma de entender y practicar la participación de los pobres, como tarea transversal dentro del trabajo de MISEREOR. En segunda instancia el documento se dirige también a otros actores del trabajo de desarrollo (de la sociedad civil, de la vida pública y privados), con el objetivo de promover entre ellos la participación de los pobres y definir lo más claramente posible el papel de MISEREOR en el conjunto.

El trabajo fue elaborado por el grupo interdepartamental "Participación" en un proceso de varios años, en cuyo transcurso fueron efectuadas numerosas consultas y discusiones.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Para una descripción más exacta de este proceso ver el anexo.

## 2. Introducción

La participación de los pobres en el desarrollo económico, social y político constituye uno de los objetivos centrales de MISEREOR. Por tal razón, el compromiso por la participación de los pobres como sujetos de la vida social es para MISEREOR un principio básico en la lucha contra la pobreza. La divisa fundamental de “ayuda para la autoayuda”, vigente desde los tiempos de fundación de MISEREOR, se basa en la visión de que sin la participación activa de los pobres, un desarrollo humano amplio no es ni deseable ni posible y por ende tampoco sostenible. Este enfoque se refleja en todos los sectores del trabajo de cooperación. Temas como salud, educación, acceso a recursos (agua), alimentación, desarrollo rural, desarrollo urbano, constituyen espacios, en los cuales la participación se practica, promueve y reivindica como trabajo expresamente político. También el principio de cooperación solidaria de MISEREOR se apoya en este concepto: cuando MISEREOR apoya procesos que los pobres llevan adelante bajo su propia responsabilidad, las intervenciones correspondientes tienen que fortalecer y respetar dicha autoayuda y autorresponsabilidad.

La participación de los pobres y de quienes sufren desventajas debe ser conquistada y defendida en el campo de interacción entre el Estado y la sociedad civil, así como en el juego entre los intereses económicos y políticos, por un lado, y las condiciones de contexto locales, nacionales e internacionales, por el otro. ¿Cómo pueden contribuir MISEREOR y sus contrapartes del Sur al respecto? ¿Qué podrían y deberían cambiar en ellas mismas? Las respuestas a estas preguntas no constituyen recetas o fórmulas mágicas, aplicables en todas partes y en toda situación. Las condiciones y posibilidades para una eficiente participación de los pobres son diferentes de país a país y con frecuencia dentro de ellos mismos. También las respuestas a cómo promover mejor la participación y la lucha contra la pobreza son diferentes. Lo más importante, sin embargo, es que tales respuestas se busquen y encuentren en forma participativa. Un trabajo de cooperación al desarrollo orientado a la participación y lucha contra la pobreza sólo puede dar resultado cuando se implementa como proceso de aprendizaje conjunto.

Además de ser un propósito central de MISEREOR, la participación de los pobres y excluidos constituye un interesante campo de aprendizaje. Es por eso que la participación de la sociedad civil juega un papel decisivo, tanto en el trabajo de proyectos como en el trabajo de lobby. Si bien ya se ha logrado mucho al respecto, también se han vuelto visibles numerosas dificultades y déficits. La perspectiva que nos brinda la experiencia en el trabajo de proyectos, las reacciones de las contrapartes y de nuestro propio personal, así como la discusión sobre política de desarrollo en la que estamos involucrados, nos muestra claramente que la participación de la sociedad civil es un tema multifacético, con numerosos puntos de referencia. Como miembros del grupo “Participación” hemos intentado considerar esta complejidad en toda su magnitud, sin perder de vista el hilo conductor de este documento de discusión, es decir el papel que puede y debería jugar la participación de la sociedad civil en el trabajo de desarrollo de MISEREOR, orientado a los pobres y al mejoramiento sostenible de sus condiciones de vida.

## 3. Bases para la promoción de la participación por parte de MISEREOR

### 3.1 Sobre el concepto de participación

Participación es más que la mera cooperación en la búsqueda de soluciones técnicas a problemas. La participación es una exigencia política fundamental, válida para todos los niveles

de la sociedad (mundial): desde comunas urbanas y consejos rurales hasta el gobierno central, desde parlamentos nacionales hasta instituciones internacionales como el Fondo Monetario Internacional, desde partidos, sindicatos, asociaciones y organizaciones de mujeres hasta grupos de defensa de los derechos humanos. Participación de la sociedad civil significa que todos los ciudadanos y ciudadanas (del latín: civis) tienen básicamente los mismos derechos y deberes para participar en la configuración y desarrollo de sus comunidades. Este derecho fundamental a participar y asumir la correspondiente responsabilidad es propio de la dignidad del hombre como sujeto de su propia historia. En este sentido la participación va más allá del contexto de las instituciones estatales y se manifiesta en la sociedad de diferentes formas: en los medios de comunicación independientes, como movimiento social o en organizaciones no gubernamentales (ONGs). Cualquiera sea la forma, lo importante es que la participación ciudadana se oriente al bien común. Y esto hace necesario un límite respecto a los intereses económicos particulares: las organizaciones económicas privadas no están incluidas en el concepto de sociedad civil, aún cuando al igual que ésta, no son actores gubernamentales. Esta delimitación es importante, porque en la discusión sobre política de desarrollo con frecuencia se habla de actores no-estatales sin hacer ninguna diferenciación.

La participación puede practicarse en diferentes grados y formas:

- La participación en procesos políticos presupone determinadas condiciones básicas. El acceso a tales condiciones materiales previas (seguros básicos, educación, transporte, medios de comunicación etc.) debe estar garantizado para todos y constituye ya una forma de participación en la sociedad, si bien rudimentaria.
- En un sentido amplio la transparencia y el acceso a informaciones de importancia pública constituyen la base para una adecuada participación. Sólo así se puede someter la política a un control público y sólo así los ciudadanos y ciudadanas pueden participar calificadamente en debates políticos, desarrollando posiciones propias (eventualmente opuestas). El reclamar esta transparencia en la política y aprovecharla para confrontarse críticamente con ella constituye también una forma básica de participación.
- La participación en procesos políticos concretos puede practicarse de varias formas, por ejemplo a través de los medios de comunicación o en procesos públicos de consulta. Dichos procesos pueden ser incluso obligatorios, como ocurre en la elaboración de Estrategias de Lucha contra la Pobreza (ELP).
- La obligatoria participación en procesos de decisión constituye otra posibilidad de tomar parte en la vida de la sociedad. Al respecto es necesario prestar detallada atención a la convergencia entre las competencias de los políticos (legitimadas por la constitución) y de la sociedad civil, a fin de poder dilucidar claramente la representatividad y responsabilidad de los que deciden.
- Por último, muchos grupos de la sociedad civil participan en la vida pública, asumiendo tareas de la sociedad. Esto puede darse con apoyo estatal o en forma independiente.

La participación de la sociedad civil no es ni unidimensional ni estática. Las formas mencionadas pueden en parte superponerse o darse paralelamente. Por tal razón, tanto en los proyectos como en la relación con las contrapartes es importante que MISEREOR aclare de qué tipo de participación se trata en cada caso y qué expectativas tienen los participantes. Para MISEREOR sigue siendo decisivo que los pobres y excluidos de la sociedad estén involucrados en el desarrollo de su propia comunidad y que la sociedad civil los apoye en este empeño. Segura-

mente esto no es posible para todos desde un principio y en toda su amplitud, dado que la participación es un proceso. Es por eso que en cada caso particular MISEREOR debe aclarar para sí misma la dimensión temporal y dialogar al respecto con sus contrapartes: ¿Qué grado de participación se da por supuesto y qué nivel se desea alcanzar en un determinado período de tiempo?

Con frecuencia los poderosos impiden o instrumentalizan la participación activa de la población. Especialmente los pobres se ven privados de participar en decisiones de gran importancia para su vida, pese a que representan la mayoría de la población. La participación tiene límites: externos, cuando se restringe su espacio de acción, e internos, cuando resulta inadecuada, inoportuna o incluso contraproducente. La consideración de estos límites externos e internos es parte del proceso de participación. ¿Cuánto tiempo (y de quién) y cuánto dinero cuesta la participación? ¿Qué nivel de conocimientos especializados es necesario para una adecuada participación? ¿Cómo se solucionan conflictos de intereses y desequilibrios de poder en forma participativa? ¿Quién determina los métodos y límites, el grado y la forma de participación en cada caso particular? ¿Quién decide si la participación se ha dado sólo a nivel formal o "realmente"? Si los pobres deben convertirse en protagonistas de su propio desarrollo sostenible, también serán ellos quienes inviertan su limitado tiempo, energía y fuerza de trabajo y con frecuencia asuman los riesgos. Por eso ellos mismos deberían determinar los límites y peligros de la participación y decidir cómo enfrentarlos.

Para tales procesos sociales es imprescindible fortalecer la capacidad de organización, la conciencia política y la competencia técnica de los grupos pobres de población. Fuerzas de la sociedad civil, como organizaciones no gubernamentales, movimientos sociales e iglesias juegan un importante rol al respecto. Ellos apoyan a los pobres para que articulen sus propuestas y las reivindiquen ante los responsables políticos.

Finalmente participación significa también que hombres y mujeres toman parte por igual en la vida de la sociedad. Aún así, en el pasado los intentos de reducir la pobreza y marginalización de las mujeres sólo han logrado progresos insuficientes. A nivel global las mujeres constituyen el mayor grupo, al cual se le niegan los derechos humanos. En algunos países su discriminación ocurre explícitamente. En otros la constitución garantiza que las mujeres tienen los mismos derechos y deberes, pero ciertas leyes, sobre todo en el Derecho de familia y de herencia, contradicen esta especificación. Dependencias económicas y familiares impiden a las mujeres pobres volverse activas y reclamar sus derechos. Por el contrario, una promoción sistemática de la organización femenina puede crear las condiciones para un creciente compromiso político de las mujeres pobres y excluidas. Las organizaciones de mujeres son por tanto actores claves en la promoción de los derechos femeninos, la democracia y los derechos ciudadanos. En muchos proyectos la presencia de mujeres en organizaciones de base e instancias locales de decisión ha aumentado. No obstante, hay muy pocos conceptos o estrategias que apunten a la integración sistemática de la perspectiva de género (engeneramiento) en los espacios de participación política.

Apoyándonos en la diferenciación que existe en la cooperación al desarrollo del gobierno alemán<sup>2</sup>, en el trabajo de MISEREOR distinguimos también tres niveles de participación de la sociedad civil:

---

<sup>2</sup> Comparar con GTZ: Sektorvorhaben Mainstreaming Participation (Hg), Förderung partizipativer Entwicklung in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit – Vom Leitbild zur entwicklungspolitischen Praxis, Eschborn: GTZ 2006, 10ff. (Proyectos sectoriales mainstreaming, participación, promoción del desarrollo participativo en el trabajo alemán de cooperación al desarrollo – De las líneas directrices a la praxis de la política de desarrollo).

- a) Participación en procesos a nivel de proyectos, sobre todo en la planificación, implementación, monitoreo y evaluación de los mismos;
- b) Participación ciudadana en decisiones políticas y procesos a nivel de de la sociedad, a través de proyectos que apuntan explícitamente a tal objetivo, incluso en sectores clásicos como desarrollo rural, hábitat, salud o educación, en los cuales la participación es considerada factor clave para un desarrollo autodeterminado.
- c) Consolidación de la participación en reglas, leyes e instituciones, a través de proyectos que procuran crear un marco formal que garantice una participación ciudadana sostenible y eficiente.

Así visto, la participación constituye tanto un objetivo del trabajo de desarrollo como un principio e instrumento para la promoción de la democracia y la lucha contra la pobreza.

### 3.2 La justicia social como principio directriz de la ética social cristiana

MISEREOR entiende su compromiso por una participación más amplia de los pobres y excluidos como la continuación política de su lema inicial "ayuda para la autoayuda". Objetivo de su trabajo es crear las condiciones para que los pobres aprovechen sus propios potenciales, tanto para su desarrollo como para el de sus congéneres, y los integren en los procesos políticos y sociales de sus sociedades. Este "empoderamiento" apunta a fortalecer la ciudadanía de los pobres y excluidos y a transformar las condiciones de contexto en que viven. Los pobres pueden y deben convertirse en protagonistas de su propia historia. Y esto implica tanto su participación en procesos sociales y políticos, como su acceso a los bienes y posibilidades de desarrollo comunitario (por ej. a la educación). Este derecho subsiste, aún cuando existen condiciones de contexto desfavorables, que limitan su implementación. La exigencia de que los procesos sociales se construyan participativamente, hace que la participación ciudadana gane importancia, no sólo a nivel ético individual sino también a nivel de la sociedad y de las instituciones. Es por esto que la participación es también un tema de la ética social cristiana.<sup>3</sup>

Punto de partida al respecto es el reclamo fundamental de justicia social. Para la ética social cristiana la justicia social es una justicia amplia, que se mide en el "bienestar de todos", en el bien común. Una sociedad posee un orden orientado a dicho bien común cuando concuerda con los criterios de personalidad, solidaridad y subsidiaridad de dicha ética. En este sentido la justicia social constituye el principio directriz de la participación.<sup>4</sup> La justicia en la participación debe ser considerada parte constitutiva de la justicia social. No obstante, la participación de los pobres no garantiza automáticamente una orientación al bien común. También aquí hay que prever la posibilidad de egoísmos individuales y grupales y subsiste el problema de cómo hacer valer a largo plazo temas de interés para futuras generaciones. Y dado que una de las

---

<sup>3</sup> La reivindicación de la justicia en la participación fomentada por la ética social cristiana, se basa en el concepto bíblico de que Dios creó al hombre a su imagen y semejanza, para que actúe y participe en la creación. Por esta decisiva razón, todas las personas del mundo (toda la familia humana) tienen la misma y fundamental dignidad. Por eso el hombre es el sostén, creador y objetivo de todas las instituciones sociales y por eso a cada uno le corresponde la participación en la acción social, económica, política y cultural. Yohannes Ghebremedhin, *Beteiligungsgerechtigkeit für Sub-Sahara-Afrika im Prozess der Globalisierung*, Hamburg 2003, 455 (Justicia en la participación para el África Subsahariana en el proceso de la globalización).

<sup>4</sup> La justicia social, entendida como justicia global y general, puede diferenciarse en cuatro aspectos parciales: justicia en el cambio, justicia en la participación, justicia en la distribución y justicia en los procedimientos (comp. Arno Anzenbacher, *Ética social cristiana. Introducción y principio*, Paderborn 1997, 221-223).

características de la pobreza es el no poder hacer valer adecuadamente los propios intereses (a diferencia de los ricos y poderosos), la participación de los pobres no es condición suficiente pero sí necesaria para lograr justicia social.

El Compendio de la Doctrina Social de la Iglesia<sup>5</sup> de 2004 dedica por primera vez, dentro de la Doctrina Social de la Iglesia, un capítulo propio al tema participación:

Consecuencia característica de la subsidiaridad es la participación,<sup>402</sup> que se expresa, esencialmente, en una serie de actividades mediante las cuales el ciudadano, como individuo o asociado a otros, directamente o por medio de los propios representantes, contribuye a la vida cultural, económica, política y social de la comunidad civil a la que pertenece. (Compendio, No. 189).

El derecho de participación se aplican tanto a nivel individual (de ciudadanos y ciudadanas) como a nivel estructural (de Estado y sociedad):

La participación puede lograrse en todas las relaciones posibles entre el ciudadano y las instituciones: para ello, se debe prestar particular atención a los contextos históricos y sociales en los que la participación debería actuarse verdaderamente. (Compendio, No. 191).

Otro aspecto decisivo en el concepto de participación desde la perspectiva de la Doctrina Social de la Iglesia es la "opción preferencial por los pobres". La situación de vida de los pobres se caracteriza por su falta de participación y acceso al bien común, lo cual constituye una violación de su dignidad humana. Y al hablar de participación nos referimos tanto al área material, es decir al aseguramiento físico de la existencia, como a las áreas social y cultural. "La opción por los pobres indica que la pobreza material puede ser considerada la forma más grave e indigna de la falta de participación."<sup>6</sup> A la luz de la ética social cristiana y su opción preferencial por los pobres, el concepto de participación de MISEREOR señala, por tanto, que no sólo es de importancia vital la garantía de los derechos políticos fundamentales, sino también el aseguramiento de la existencia material, como forma de posibilitar la participación.

La ética social cristiana analiza profundamente las estructuras e intervenciones sociales, políticas y económicas y las valora de acuerdo a las consecuencias que pueden tener para los más pobres de la sociedad y para su participación justa y equitativa en la vida social. De esta postura central respecto a la participación se desprende que los cambios en beneficio de los pobres deben ser alcanzados "con ellos" y no sólo "para ellos". Por cierto esto vale no sólo para la cooperación al desarrollo con el Sur. También en Alemania se dan numerosas posibilidades de acción y conexión en la lucha por un desarrollo global más justo, que MISEREOR puede asumir sin descuidar su mandato fundamental.

## Conclusiones

En diálogo con sus contrapartes, MISEREOR debería:

- volver transparente su concepto de participación, pilar fundamental del trabajo de desarrollo orientado a los pobres, así como las bases de tal concepto. Sólo de esta forma se pueden desarrollar y articular una base común de valores y un horizonte conjunto,

---

<sup>5</sup> Consejo pontificio "Justicia y paz", Compendio de la Doctrina Social de la Iglesia, Friburgo: Herder 2006. La versión original en italiano e inglés del documento, también conocido como "Catecismo social", se publicó en octubre de 2004.

<sup>6</sup> Anzenbacher, 206.

en los cuales se puedan integrar adecuadamente las medidas individuales y examinar sus efectos.

- implementar el diálogo sobre los valores y principios de forma abierta y sensible, como diálogo intercultural. Precisamente ideas éticas básicas tienen con frecuencia un efecto profundo, aún cuando no se tenga conciencia explícita de ello. De esto resultan rápidamente malentendidos y conflictos. Pero también a nivel de los instrumentos y actividades para alcanzar los objetivos comunes, el diálogo intercultural es absolutamente necesario.
- examinar repetidamente su propio trabajo y constatar si la participación de los pobres y excluidos está debidamente considerada, no sólo en los objetivos sino también en sus propios procesos y dentro de la propia institución. Lo mismo vale ciertamente para las contrapartes del Sur.
- integrar activamente su concepto de participación en el debate sobre política de desarrollo, que con frecuencia se caracteriza por limitaciones económicas o tecnocráticas.
- hacer fructificar las experiencias de su trabajo de desarrollo y del diálogo con las contrapartes del Sur en su trabajo dentro de Alemania, con miras a un desarrollo participativo de la sociedad.

#### INDIA - Participación de la mujer

En la creación y articulación de grupos de autoayuda, la organización de cooperación al desarrollo Swayam Shikshan Prayog (SSP) del Estado Federal de Gujarat (India) ha dado prioridad a una intensiva capacitación de los grupos destinatarios, para que puedan participar activa y responsablemente en decisiones, planificaciones y en la implementación de una autoadministración local. Al respecto se incentivan procesos horizontales de aprendizaje, con el propósito de reducir a largo plazo la dependencia de asesoría y financiamiento externos.

Concretamente SSP considera las crisis de la sociedad como una posibilidad de romper barreras sociales, tanto en el área de género como en relación al sistema de castas. En el marco del programa de reconstrucción desarrollado después del terremoto del 2001, gracias a la focalización explícita en el trabajo de las mujeres, por primera vez se consiguió integrar a las mismas (especialmente a las pobres y de castas inferiores) en la planificación e implementación de programas de emergencia y así romper su amplio aislamiento social y económico. El hecho de que las mujeres se organizaran dejando de lado los límites de castas y de religión, permitió que la estricta separación social y física vigente para miembros de diferentes castas y religiones se flexibilizara.

En la India la participación de las mujeres no está sobreentendida, sobre todo cuando se trata del acceso a decisiones políticas y a recursos, reservados exclusivamente para los hombres y para grupos dominantes de la población. Mujeres que antes casi no habían salido de sus casas, pudieron por primera vez representar activamente sus intereses y necesidades en el proceso de desarrollo y desarrollar una creciente percepción y conciencia de la necesidad de evolución de sus comunidades (agua, infraestructura sanitaria). Los problemas de desarrollo fueron percibidos y asumidos en toda su complejidad, lo cual ha mejorado la efectividad de las medidas.

SSP apoya y complementa el empoderamiento de las mujeres con una mayor participación

de las mismas en la política y el desarrollo. Desde la ampliación del espacio legal para mujeres en cargos públicos, SSP ha promocionado la candidatura y elección de mujeres de sectores más pobres o de castas inferiores para instituciones de la administración local o para instancias locales de desarrollo. El apoyo va más allá de los entrenamientos convencionales (concientización sobre sus derechos, criterios formales para presentarse como candidatas etc.). A través de representantes comunitarias provenientes de sus propias filas, los grupos de mujeres son incentivados a formar alianzas estratégicas y coordinar actividades, a fin de asegurar que los problemas de desarrollo sean afrontados realmente desde una perspectiva femenina y que fluyan más recursos financieros en áreas de relevancia para combatir la pobreza.

#### 4. Condiciones de relevancia para la participación de los pobres

La posibilidad de que los pobres sean oídos y tengan voz en su sociedad y en su país como ciudadanos y ciudadanas, depende en gran medida de condiciones externas, que escapan a sus deseos y posibilidades. Sin embargo, no existe una relación causal evidente. Condiciones de contexto favorables no conducen automáticamente a mayor y mejor participación y condiciones desfavorables no vuelven de por sí imposible toda forma de participación. En el marco de estas condiciones se mueven los grupos destinatarios de MISEREOR, las organizaciones contrapartes, con quienes MISEREOR trabaja (que a veces también son parte de los grupos destinatarios), y otros grupos de referencia importantes, ya sea para formar alianzas estratégicas o como oponentes. Un análisis y evaluación conjunta de las condiciones de contexto por parte de MISEREOR, sus organizaciones contrapartes y los grupos destinatarios es por tanto imprescindible para apuntar, en cada caso particular, al propósito básico de la participación de los pobres.

##### 4.1 Condiciones de contexto de la sociedad

Cuando hablamos de condiciones de contexto de la sociedad nos referimos al ambiente en que se da o puede dar la participación. En parte estas condiciones son impuestas y concebidas por el Estado, en parte existen independientemente de la organización estatal de una sociedad.

Los factores económicos determinan en gran medida la posibilidad de participación de la sociedad civil. A quien vive en gran pobreza material y no tiene acceso a recursos vitales, la lucha diaria por la supervivencia le deja muy poco espacio para la participación en procesos políticos. Por otra parte, un poder ejecutivo cuya base económica no esté fundada en los ingresos tributarios democráticamente legitimados, sino en su poder para disponer de los recursos de un país (economía de renta), no se siente obligado a una rendición de cuentas ante los ciudadanos y ciudadanas. En todo sistema comunitario existe el peligro de que el poder económico establezca relaciones estrechas, con frecuencia informales y corruptas, con el poder político, a costa de la participación ciudadana y la integración económica de la mayoría de la población. Otra clara conexión entre relaciones económicas y políticas se observa en la relación hombre-mujer, donde las desventajas económicas y políticas van con frecuencia de la mano. Por cierto, relaciones económicas que conducen a grandes desigualdades dentro de una sociedad pueden también llegar a cuestionar su legitimación política y convertirse en un fuerte impulso (si bien con frecuencia conflictivo) para la participación de la sociedad civil.

Factores culturales juegan también un importante papel, pudiendo favorecer o impedir la participación de la sociedad civil. Esto es especialmente llamativo en las relaciones de género, donde los roles fijados socialmente muchas veces dificultan o impiden la participación activa en la vida pública (por lo general de las mujeres). Fronteras arraigadas culturalmente, que conducen a la exclusión política de grupos completos de población, pueden basarse también en otros aspectos, como confesión, pertenencia étnica, idioma, raza, origen etc. La problemática de las castas en el Sur de Asia o la discriminación étnica en algunos países africanos son ejemplos al respecto. Por otro lado, las tradiciones culturales pueden constituir también un gran apoyo para la participación ciudadana, en tanto proporcionan mecanismos pacíficos para la resolución de conflictos o fortalecen ideológicamente los valores democráticos fundamentales.

Las condiciones de sectores importantes para un aseguramiento social básico, como educación, salud y alimentación, constituyen otro grupo de factores importantes. Especialmente la educación es condición básica para participar en procesos políticos. Tal como ocurre con las condiciones económicas, también las condiciones sociales pueden incidir en dos direcciones. Malas condiciones de partida tienen con frecuencia un efecto paralizador pero pueden constituir también la base para la participación de la sociedad civil, por ejemplo cuando los "sin techo" se organizan y les recuerdan a sus representantes públicos las obligaciones contraídas. El trabajo sectorial MISEREOR pretende impulsar y evidenciar esta dinámica.

Más también la situación política debe ser considerada un factor relevante para la participación ciudadana. El entendimiento previo de lo que significa participación es diferente entre un Estado con tradición comunista o una (antigua) dictadura militar. ¿Qué espacios y formas de articulación existen o surgen para la participación de la sociedad civil? ¿Existe, por ejemplo, una tradición de organizaciones no gubernamentales en el país? ¿Existen dentro del gobierno grupos particulares que estén más dispuestos a la participación de la sociedad civil que el resto del gobierno? Asimismo cabe preguntarse sobre las relaciones informales de poder: ¿Quiénes ocupan posiciones de poder importantes: familias influyentes, líderes tradicionales, comunidades religiosas, grandes inversores extranjeros etc.?

#### 4.2 Condiciones de contexto jurídicas e institucionales

A diferencia de las condiciones de contexto de la sociedad, las condiciones jurídicas están aseguradas en la constitución y son exigibles legalmente, tienen carácter más formal y pertenecen por lo regular a la esfera estatal. Por tal razón necesitan sobre todo un Estado que funcione. No obstante, la existencia de "estados fallidos" (como Somalia) muestra que es casi imposible garantizar dicho marco. Incluso en Estados que funcionan es necesario diferenciar entre derechos teóricamente vigentes y su implementación práctica. Entre los derechos y requerimientos institucionales que son importantes para la participación de la sociedad civil figuran, por ejemplo:

- Libertad de opinión,
- Libertad de reunión
- Vigencia de las características del Estado de derecho (justicia independiente, instituciones con obligación de rendir cuentas ante el Estado etc.)
- Legitimación democrática del ejercicio del poder estatal,
- Acceso a informaciones públicas de importancia (transparencia).

Falta de voluntad política, burocracia excesiva, incompetencia o corrupción de las entidades estatales o de la justicia pueden socavar estos derechos existentes a nivel formal. Y dado que esto ocurre con frecuencia, es necesario prestar tanta atención a la implementación de las condiciones jurídicas como a su validez formal. Para ello, además de una sociedad civil atenta se necesitan instituciones que aseguren en forma efectiva dicha implementación. Muchas veces es útil que esto ocurra ante los ojos de la opinión pública internacional (revisión entre pares, observación externa de elecciones etc.).

El abuso de poderes para obtener beneficios personales debilita la orientación al bien común de las normas legales y de las instituciones públicas y corrompe la base de la convivencia social. Por eso la prevención y lucha contra la corrupción constituye una de las áreas centrales de la participación ciudadana. En un sistema corrupto los derechos formales de participación ciudadana pierden su significación, puesto que en cualquier momento pueden ser ignorados.

#### 4.3 Condiciones de contexto externas

Además de las condiciones de contexto del país, existen también otras que influyen desde afuera e inciden en las posibilidades de participación. Poderosos Estados vecinos y poderes hegemónicos regionales pueden ejercer gran presión política sobre gobiernos, restringiendo las posibilidades de participación de la sociedad civil. La política de "patio trasero" de Estados Unidos en América del Sur es un conocido ejemplo al respecto. No obstante, la presión política puede provenir también de Estados vecinos inestables, ya sea por el peligro de que sus guerras civiles locales traspasen las fronteras o porque surgen corrientes de refugiados.

En muchos países en desarrollo la dependencia de financiadores multilaterales y bilaterales ha tenido consecuencias para su democracia y la participación de la sociedad civil. Durante la guerra fría la dependencia de los correspondientes bloques políticos fue utilizada en primera línea para asegurar las propias áreas de influencia, con efectos ampliamente negativos para la democracia y la participación ciudadana. Entretanto la situación es más diferenciada. Por un lado, para actores tradicionales como el Banco Mundial, la Unión Europea o el G8, el "buen gobierno" adquiere importancia creciente para la configuración del trabajo de desarrollo. Por el otro, el papel dominante de los financiadores y el oportunismo político y económico siguen caracterizando la situación. De esto resulta que muchos gobiernos receptores están más obligados a rendir cuentas de su política (especialmente de la política económica) ante los países financiadores, que ante sus propios ciudadanos y ciudadanas.<sup>7</sup> Por otra parte, países emergentes como China, Sudáfrica y algunos nuevos actores están surgiendo en calidad de nuevos inversores y financiadores de los países en vías de desarrollo, pese a que prácticamente aún no están vinculados a las instituciones y procedimientos internacionales existentes.

Además de los actores estatales existen también actores externos del sector de la economía privada, que pueden ejercer gran influencia en las posibilidades de participación de la sociedad civil, por ejemplo cuando activas empresas internacionales apoyan prácticas corruptas de regímenes no democráticos o a "caballeros de la guerra" locales. Precisamente en la financiación de conflictos armados, las empresas extranjeras juegan con frecuencia un papel poco o nada transparente. Por otra parte, empresas e inversores extranjeros tienen también la posibi-

---

<sup>7</sup> La conferencia en Accra para efectuar un balance parcial de la aplicación de la Declaración de París sobre la eficacia de la ayuda al desarrollo (2-5 de septiembre de 2008) ha emprendido los primeros pasos en la consideración de este problema, proponiendo que la ayuda al desarrollo y los presupuestos estatales se hagan públicos y se posibilite con ello el control parlamentario (Accra Agenda for Action, Nr. 24). Otras obligaciones, si bien menos vinculantes se refieren al campo de las condiciones??? (loc.cit No. 25).

lidad de emplear su poder de mercado en beneficio de la sociedad civil, por ejemplo incentivando modelos de cogestión que prometan mayor paz social o haciendo respetar estándares internacionales en los derechos de los trabajadores, porque los consumidores así lo desean.

Finalmente las instituciones y reglas de vinculación internacional constituyen un importante marco externo para las posibilidades de participación ciudadana. Las Declaraciones de derechos humanos, diferentes convenciones, así como las entidades de las Naciones Unidas y sus suborganizaciones (por ejemplo la Corte internacional de Justicia) constituyen la columna vertebral de este marco. No obstante, al igual que en el ámbito nacional, además de la validez formal también es decisiva la implementación de tales normas, para saber en qué medida las condiciones de contexto externas incentivan realmente la participación de la sociedad civil. Por el otro lado, reglas internacionales e instituciones pueden también incidir en forma directamente negativa en las posibilidades de participación. Esto vale especialmente para instrumentos que favorecen la liberación mundial de los mercados (como el Tratado de libre comercio y disposiciones de la Organización Mundial de comercio- OMC), que paralelamente pueden limitar las posibilidades políticas de configuración y cogestión de los grupos más pobres de población.

#### Conclusiones:

Para elaborar sus políticas de acción para cada país Miseror debería

- realizar junto con las contrapartes un análisis de las correspondientes condiciones de contexto que inciden en la participación de la sociedad civil,
- sobre la base de este análisis definir sus propias expectativas respecto al trabajo de desarrollo en un área determinada y junto con las contrapartes desarrollar una estrategia para identificar y priorizar vínculos y actividades que permitan mejorar las condiciones de contexto,
- especificar claramente su propio rol y el de sus contrapartes, así como el de otros actores significativos para la aplicación de esta estrategia. Allí donde sea posible debería integrar a otros actores del trabajo de desarrollo (organizaciones miembros de CIDSE, organizaciones alemanas gubernamentales y no gubernamentales, etc.) en el análisis y elaboración de la estrategia.
- en espacios regulares, efectuar junto con las contrapartes un balance intermedio del desarrollo de las condiciones de contexto que inciden en la participación y examinar el efecto de sus propias medidas al respecto.
- integrar a más organizaciones contrapartes del Sur en su trabajo en política de desarrollo, a fin de mejorar las condiciones internacionales de contexto,
- difundir la importancia de las condiciones de contexto para la participación de la sociedad civil y para un trabajo de desarrollo orientado a los pobres y a la autoayuda, tanto en su trabajo de formación y de relaciones públicas como en su comunicación con los donantes.

CHAD-CAMERÚN - Participación en la supervisión de obras de un oleoducto

El oleoducto Chad-Camerún fue construido con ayuda del Banco Mundial para transportar el

petróleo desde el Chad hasta la costa de Camerún y disminuir la pobreza en este último. Ya desde un comienzo el proyecto fue discutido controvertidamente. Por tal razón y por presión de la sociedad civil se planearon diferentes medidas destinadas a minimizar los efectos para la población y el medio ambiente. Contrapartes de MISEREOR en el Chad y Camerún se comprometieron a controlar la construcción del oleoducto.

En el Chad el trabajo fue asumido por una red de la sociedad civil apoyada por MISEREOR en las zonas petroleras, la cual informó a la población de las regiones correspondientes sobre los peligros y efectos del proyecto. La red trabaja activamente por el diálogo entre la sociedad civil, el gobierno y las empresas petroleras. Asimismo lucha por mayor transparencia en los ingresos del petróleo, por el respeto de los derechos humanos de los involucrados y por el pago de mayores indemnizaciones a los pueblos afectados por la construcción del oleoducto. Además MISEREOR apoya organizaciones que en relación al oleoducto Chad-Camerún trabajan comprometidamente por una política de información transparente, por medidas de compensación basadas en montos adecuados y distribuidas justamente y sobre todo por un uso y control democrático de los ingresos provenientes del petróleo.

En Camerún MISEREOR promueve una organización no gubernamental, que apoya a la población en la lucha contra los efectos negativos del oleoducto Chad-Camerún. Dicha organización controla si las compensaciones previstas realmente se han entregado a la población en la forma y monto acordados, documenta daños al medio ambiente y apoya a la población local – con éxito visible – en negociaciones con empresas multinacionales y entidades gubernamentales. Por último MISEREOR apoya a la Comisión de Justicia y Paz de la Conferencia Episcopal de Camerún, que realiza un proyecto de capacitación y articulación de las contrapartes, a fin de asegurar los intereses de la población respecto a la extracción de petróleo en el Golfo de Guinea.

Paralelamente MISEREOR se compromete para que sus contrapartes sean escuchadas por los responsables de decisiones en el Norte.

Hasta ahora los ingresos provenientes de la explotación del petróleo en el Chad no han producido ningún impulso para el desarrollo. Por el contrario, desde comienzos de la explotación la pobreza del Chad se ha agudizado, la corrupción ha aumentado y la situación política empeorado. La oposición política es objeto de creciente presión y las violaciones a los derechos humanos aumentan nuevamente, luego de un corto período de mejoramiento. En Camerún, por su parte, la pobreza de los que viven a lo largo del oleoducto ha aumentado, llevando a numerosas violaciones de los derechos humanos.

## 5. Participación y lucha contra la pobreza – Una relación de condicionamiento mutuo

La participación y la promoción de la democracia pueden brindar un gran aporte a la lucha contra la pobreza. A su vez, la reducción de la pobreza puede mejorar las posibilidades de participación y el fortalecimiento de la democracia. En este sentido existe una relación de mutuo condicionamiento entre ellas.

La pobreza se manifiesta como escasez de bienes materiales (p.e. de alimentos, vivienda digna), insuficiente acceso a los recursos naturales (tierra, agua), carencias en las áreas de salud y educación y marginalización social en general. Pero pobreza se expresa también como carencia de capacidades o de fuerza, es decir falta de poder, de parte de los pobres, para cambiar en algo dicha situación. Este concepto más amplio de pobreza vuelve evidente la limitación de las dimensiones: participación, promoción de la democracia y lucha contra la pobreza.

La impotencia para cambiar en algo las estructuras causantes de la pobreza se debe en alguna medida a la pobreza misma. El hambre y la enfermedad dificultan y en parte imposibilitan que los pobres adquieran la fuerza necesaria para hacer valer sus derechos. Déficits en la educación impiden con frecuencia que encuentren caminos para salir de su pobreza. Muchas veces ni siquiera pueden identificar las causas de la misma, por carecer de espacios para la reflexión. Esto afecta especialmente a las mujeres, que constituyen la mayoría de los pobres. En promedio ellas tienen una carga excesiva de trabajo, para obtener ingresos, hacerse cargo de la alimentación de la familia y ocuparse de los niños y las tareas domésticas. Dicha carga impide, incluso, que muchas de ellas puedan asumir un rol público. Y si aún así lo intentan, con frecuencia se ven confrontadas, abierta o disimuladamente, a prejuicios.

No es casualidad que en muchos lugares los pobres estén lejos de ser los protagonistas de los procesos de participación que ellos mismos sustentan y fortalecen. Y que su participación en procesos sociales y políticos de decisión se ve dificultada o incluso imposibilitada, sus intereses quedan fácilmente de lado. Por tal razón el sistema en sí no sufre cambios, pese a ser el que produce y reproduce la pobreza. En última instancia el rechazo de la participación conduce a una agudización de la pobreza. Y la estigmatización que acompaña a la pobreza da lugar a un círculo vicioso: por un lado no se reconoce que los pobres dispongan de potencial de cambio, por el otro ellos mismos no se tienen siempre confianza al respecto. De esta forma la sociedad y los pobres confirman el status quo de su situación, carente de esperanza.

Ayudar a romper este círculo vicioso es una de las tareas centrales de MISEREOR y de sus contrapartes del Sur, quienes pueden cumplir una importante función como catalizadores e intermediarios: la promoción puntual de medidas y procesos en las áreas de participación y promoción de la democracia puede contribuir notoriamente a la lucha contra la pobreza, en tanto fortalece los potenciales de autoayuda de los grupos destinatarios y su capacidad de movilizar recursos y los ayuda a romper con su "sello" de pobres. Esto puede llevar a diferentes escenarios, desde impedir nuevos procesos de empobrecimiento, movilizar recursos locales (por ej. para el suministro de agua y la atención de salud), utilizar más intensivamente los mismos para grupos vulnerables, promover la participación en voz y voto de las mujeres hasta incidir en la política social de una región o de un país.

En este sentido es válida la premisa de que una disminución de la pobreza puede llevar a más participación y un mejoramiento de la participación contribuir a la lucha contra la pobreza. Es decir que la espiral negativa resultante de la escasa participación y la pobreza se puede invertir. Por cierto no se trata de automatismos. La superación gradual de diferentes síntomas de

pobreza puede liberar paulatinamente energías, que en tanto fortalecen a las comunidades e incentivan la formación de organizaciones de base pueden “sacudir” las causas de la pobreza y aumentar la capacidad y disposición a la participación. Una ayuda orientada primariamente al tratamiento de los síntomas, de carácter asistencialista o paternalista, puede en cambio aplastar el espíritu de autoayuda y a largo plazo no sólo favorecer la pobreza sino también enterrar los esfuerzos de participación.

Por otra parte, no toda forma de organizar espacios o de aprovechar posibilidades de participación es en sí adecuada, está orientada a lograr mejoras concretas en la situación de los pobres o pretende cambiar en algo las causas de la desigualdad y la injusticia social. Por eso es importante (justamente para los grupos destinatarios de MISEREOR) no dejarse engañar por ofertas de falsa participación y perder tiempo y energías sin llegar a ningún efecto. Pues para los pobres la cogestión política no es una finalidad en sí misma sino que está ligada a la esperanza de mejorar concretamente sus condiciones de vida.

El orientar la participación de la sociedad civil a la lucha autodeterminada contra la pobreza implica elevar las posibilidades y también los límites y costos de la participación en cada caso particular. La participación cuesta tiempo y dinero. Por eso lo más temprano posible debe lograrse un acuerdo sobre quién puede y desea hacer estas inversiones y en qué volumen. Una participación calificada requiere, con frecuencia, conocimientos técnicos al respecto. ¿Cómo se puede en tales casos iniciar una participación lo más amplia y competente posible? La participación puede originar conflictos. ¿Quién asume los riesgos y qué preparativos pueden hacerse para solucionarlos pacíficamente? MISEREOR y sus contrapartes, y en lo posible los grupos destinatarios involucrados, deberían plantearse y responder estas preguntas, a fin de lograr claridad sobre el volumen, tipo y orientación de la participación.

En última instancia toda estrategia de participación puede medirse en el hecho de que produzca o no cambios visibles y apreciables en la situación de los desfavorecidos. Esto constituye un criterio importante para juzgar la calidad de la participación de la sociedad civil.

Conclusiones:

Junto con sus contrapartes MISEREOR debería:

- convenir metas claras y examinables para la participación de los grupos destinatarios en los proyectos. A fin de que estas metas sean en cada caso adecuadas y efectivas, sería útil analizar las experiencias exitosas y a partir de ello desarrollar criterios prácticos.
- examinar individualmente en qué medida puede contribuir la participación de la sociedad civil en procesos y decisiones políticas al objetivo de lucha contra la pobreza en el respectivo proyecto. A partir de ello deberían desarrollarse conjuntamente objetivos claros y comprobables.
- examinar, a través de evaluaciones transversales regulares, la efectividad de la promoción de la participación en la lucha contra la pobreza, y así mejorar continuamente los instrumentos de promoción.

## BRASIL – Participación de la sociedad civil en el control de presupuestos públicos (Estado de Bahía)

En el nordeste de Brasil, Estado de Bahía, una red de organizaciones se ocupa en detalle de las posibilidades jurídicas para controlar el empleo de los recursos públicos. Punto de partida de esta iniciativa fue el trabajo de diferentes contrapartes de MISEREOR en el área de “calificación y fortalecimiento de organizaciones de base para incidir en la política local (social y de infraestructura) y controlar los recursos públicos”. En Bahía se realizan cursos de capacitación para líderes locales, a fin de que estén en condiciones de comparar los ingresos y egresos de las comunas con los presupuestos previstos y examinar las cuentas y facturas. En caso de abusos en el uso correcto de recursos públicos se puede recurrir a recursos legales, que a su vez pueden conducir a la implementación de procedimientos penales, a la destitución de los responsables, a la restitución de los recursos malversados etc. La red de contrapartes de MISEREOR trabaja en todo el Estado de Bahía, sensibilizando a la población sobre la posibilidad de control de los presupuestos públicos y recolectando los resultados de controles realizados en numerosos distritos.

Aún cuando en el sistema jurídico brasileño la implementación de procedimientos legales es extremadamente lenta y la voluntad política de los círculos superiores para tomar decisiones definitivamente válidas es escasa, la acción de las organizaciones de base en los distritos involucrados tiene un claro efecto de señal, que no se debe subestimar. Esto significa no sólo que los respectivos funcionarios se sienten más controlados y no pueden obtener ventajas para su propio bolsillo sin ninguna traba, sino también que la sociedad no se limita a mirar con las manos atadas cómo unos pocos se enriquecen a costa de la mayoría y toma conciencia de que existen medidas contra tales abusos. De esta forma, además de que se mejora la disponibilidad de recursos financieros para medidas sociales y de infraestructura gracias al control de su empleo, también se hacen experiencias concretas con el uso de instrumentos jurídicos y por ende con el fortalecimiento de la democracia.

Paralelamente persiste el desafío de apoyar propuestas políticas constructivas a nivel comunal y cuidar que en los respectivos consejos comunales se respeten los intereses de los pobres. Asimismo existen posibilidades de incidencia en la política gubernamental social y de infraestructura, por ejemplo participando en la elaboración anual de presupuestos comunales y federales y en los correspondientes marcos presupuestarios cada cuatro años. En otras comunas se crean comités para el control de elecciones. Este último ejemplo muestra cuán importante es que una sociedad civil bien organizada tome claramente partido por el respeto de las reglas democráticas. Las elecciones, elemento central de la democracia representativa, pueden ser objeto de abuso y manipulación y convertirse en instrumentos de poder de las oligarquías regionales. Precisamente los instrumentos de control de la sociedad civil pueden a largo plazo limitar considerablemente las posibilidades de manipulación y abuso, sobre todo cuando su uso va acompañado de un buen trabajo de formación y difusión a la opinión pública.

## 6. Participación en la interacción entre Estado y sociedad civil

### 6.1 Rol del Estado

En referencia a las obligaciones del Estado, el Derecho internacional moderno diferencia entre deberes de respeto, protección y garantía de los derechos humanos, que en la interpretación de la ONU se aplica tanto a los derechos civiles y políticos como a los económicos, sociales y culturales (DESC). Esto significa que la principal responsabilidad por la realización de los derechos humanos recae en los Estados. Dicha responsabilidad puede valer también para regiones ubicadas fuera de los límites nacionales, por ejemplo cuando se trata del cumplimiento de los estándares de derechos humanos por parte de empresas nacionales que trabajan en el extranjero, o del control de instituciones internacionales, en las cuales algunos Estados particulares son miembros.

En cuanto a los derechos económicos, sociales y culturales (DESC), las obligaciones de los Estados consisten, en última instancia, en posibilitar condiciones humanas de vida para todos. En el área de los derechos civiles y políticos se puede decir que el Estado tiene la responsabilidad de lograr, mantener y proteger condiciones de contexto, en las cuales sean posibles la democracia, la participación y relaciones adecuadas a un Estado de derecho.

El no cumplimiento de las obligaciones por parte de los Estados puede alcanzar diferentes dimensiones, llegando incluso al menosprecio total o a la negación de los principios del Estado de derecho.

### 6.2 Rol de la sociedad civil

Ciertamente no sólo el Estado sino la sociedad toda, es decir la suma de todos los individuos, es responsable de la construcción de la justicia social. Por ser así, la igualdad de posibilidades y el derecho de cada individuo a tomar parte en procesos sociales adquiere especial significación. Esto parte de la base de que todos los que se ven afectados por determinadas decisiones deben poder participar en la toma de las mismas. Sólo así los esfuerzos por lograr justicia pueden alcanzar su objetivo, capacitando a las personas para actuar por sí mismas y asumir las correspondientes responsabilidades. El tejido cada vez más complejo y poco transparente de las relaciones políticas y económicas a nivel nacional e internacional constituyen un desafío muy especial al respecto.

La sociedad civil no tiene que asumir las tareas del Estado o desligarlo de su responsabilidad, sino reclamar de él que cumpla con sus obligaciones. Grupos de la sociedad civil pueden hacerse cargo de tareas comunitarias, en calidad de compromiso ciudadano voluntario, siempre y cuando esté garantizado que la responsabilidad al respecto recae en el Estado y que la sociedad civil asume tales tareas libremente. Justamente en el área de la cooperación al desarrollo, con sus numerosos actores (instituciones multilaterales, gobiernos bilaterales y sus organizaciones ejecutoras, fundaciones y fondos, titulares de proyectos de la economía privada, organizaciones no gubernamentales) y entrettejidos, es importante diferenciar claramente los roles.

Las discusiones sobre el tema y la implementación de la Declaración de París sobre la eficacia de la ayuda al desarrollo (marzo de 2005), que en parte ha fluido en la "Agenda de acción de Accra" (septiembre de 2008), han contribuido con afirmaciones importantes. Gobiernos del Norte y del Sur han reconocido el papel de las organizaciones de la sociedad civil como "actores independientes del desarrollo, con legitimación propia" y han puesto énfasis en la complementariedad de sus esfuerzos con los de los gobiernos y del sector privado. Además se

han comprometido a colaborar con organizaciones de la sociedad civil y crear un ambiente adecuado para que los aportes de la sociedad civil al desarrollo puedan desplegarse al máximo.<sup>8</sup>

Para MISEREOR esta autonomía respecto a los actores estatales y privados representa una base fundamental, tanto para su trabajo como para el de sus contrapartes. Pues el enfoque de la política de desarrollo que apunta a la movilización de los potenciales y la participación de los pobres sólo puede ser eficaz si se evita una determinación ajena, basada en intereses políticos o económicos extraños. Esto no excluye, en principio, una coordinación o cooperación con actores externos, ni el uso de recursos públicos o privados. El intercambio y cooperación con organizaciones de desarrollo del gobierno alemán sobre un procedimiento coordinado para promover la participación de la sociedad civil ofrece posibilidades que MISEREOR debería aprovechar. En cuanto a las subvenciones financieras externas, para que se puedan aceptar recursos públicos o privados debe estar garantizada la conformidad y concordancia de los financiadores con los objetivos y métodos de MISEREOR.

Tal como lo muestran las siguientes categorías, existen formas muy diferentes de configurar la relación entre el Estado y la sociedad civil, de las cuales resultan diferentes desafíos, tanto para la correspondiente práctica política como para el trabajo de MISEREOR. Al respecto no hay que olvidar que los Estados no están organizados homogéneamente. Es así que en determinados organismos particulares (por ej. ministerios u oficinas públicas) o a diferentes niveles (local, regional, central) muchas veces surgen posibilidades y espacios de acción para la sociedad civil, que pueden ser utilizados de forma diferenciada.

En el caso de Estados débiles o Estados en disolución, el reclamar el cumplimiento de los deberes del Estado presenta grandes problemas, dado que con frecuencia no hay interlocutores de lado del Estado, ante quienes formular o hacer valer los reclamos. En estos casos participación significa crear y fortalecer organizaciones de la sociedad civil, que lleven adelante la organización o restitución de las relaciones del Estado de derecho, así como de instancias de orden y control social.

En dictaduras, Estados represivos o Estados con grandes déficits democráticos una sociedad civil crítica está expuesta a persecuciones (con frecuencia mediante uso de instrumentos brutales, violación de los derechos humanos y anulación de las garantías propias del Estado de derecho). En estos casos no se puede hablar de participación de la sociedad civil (primero porque de hecho en la mayoría de ellos la sociedad civil no existe, segundo porque ella caería en la sospecha de colaborar con el régimen). En dictaduras y Estados represivos el papel de la sociedad civil ante el Estado es de resistencia y organización de espacios de lucha para lograr relaciones democráticas.

En Estados con grandes déficits democráticos el rol de la sociedad civil es el de la oposición, que según la disposición al diálogo por parte de los órganos estatales puede llevar paulatinamente a un diálogo crítico constructivo para posibilitar más democracia.

En democracias representativas formales que funcionan más o menos bien, la sociedad civil puede señalar déficits, observar atentamente que los derechos democráticos no se restrinjan

---

<sup>8</sup> Loc.cit. No. 20 (ver Nota explicativa No. 9) Citas originales: „We will deepen our engagement with CSOs as independent development actors in their own right whose efforts complement those of governments and the private sector. ... We will work with CSOs to provide an enabling environment that maximises their contributions to development.“ (Queremos intensificar nuestro compromiso con OSCs como actores independientes del desarrollo con legitimación propia, cuyos esfuerzos complementan los de los gobiernos y del sector privado. Queremos trabajar con las OSCs para lograr un entorno que permita maximizar sus contribuciones al desarrollo.)

(por ejemplo en el disimulado recorte de la libertad de opinión) y practicar una función de control en caso de elecciones o en cuanto al empleo correcto de recursos públicos (control de la corrupción etc.). En estos casos la sociedad civil puede orientarse a una cooperación con el Estado o a la configuración de la "res publica" (cosa pública).<sup>9</sup> Por ejemplo puede influir más o menos directamente en los partidos políticos y en el trabajo parlamentario y a través de diferentes mecanismos incidir en proyectos políticos (reformas constitucionales), presupuestos a nivel local, regional y nacional (presupuestos participativos) y en la configuración de la política social (p.e. en el marco de las estrategias de lucha contra la pobreza, DELP -PRSP). Muchas veces los límites entre la acción del Estado y de la sociedad civil son difusos y existe la tendencia a una superposición de roles y responsabilidades, sobre todo porque en estos sistemas políticos los actores de la sociedad civil pasan con frecuencia a ocupar cargos públicos (o viceversa). No obstante, también aquí vale el principio anteriormente mencionado de la responsabilidad fundamental del Estado.

En la práctica, ejemplos de democracia participativa se observan más que todo a nivel local o comunal. La sociedad civil debería evitar que se la confunda con el Estado y aún cuando exista concordancia con él en objetivos parciales, es mejor que mantenga distancia y actúe como instancia correctiva crítica. Otra dimensión importante para especificar la relación entre Estado y sociedad civil es la diferenciación entre los niveles local, regional, nacional e internacional. Esto es de mucha importancia para el trabajo concreto de MISEREOR, tanto en lo que se refiere a la promoción de proyectos y procesos, articulación en redes, descentralización, intercambios Norte-Sur y Sur-Sur como a su participación en alianzas internacionales y en el trabajo de cabildeo y abogacía en Alemania, en la UE etc. Dado que los niveles mencionados son interdependientes, con frecuencia la praxis abarca varias dimensiones a la vez.

Preguntas típicas sobre la relación entre Estado y sociedad civil (por ejemplo preguntas sobre la legitimidad y representatividad de las organizaciones de la sociedad civil, sobre las dependencias financieras y la valoración de las mismas, sobre el paso de personas de las ONGs a cargos gubernamentales y administrativos o viceversa, sobre los límites entre ONGs independientes y las llamadas Casi-ONGs), sólo se pueden responder adecuadamente respetando los diferentes contextos arriba mencionados.

#### VIETNAM – Participación de la sociedad civil formal e informal

Durante mucho tiempo, en la República socialista de Vietnam sólo se consideró como sociedad civil a las organizaciones de masas (Unión de mujeres, Asociación campesina, Federación de trabajadores etc.) adheridas en el Frente de la Patria. Pero también otras asociaciones, como la Cruz Roja o la Federación que une a 17.000 cooperativas estatales, asociaciones profesionales etc. son parte de la sociedad civil. Incluso las fuerzas armadas y el partido comunista pertenecen a este variado círculo. La participación de la sociedad civil consiste aquí en que los intereses de un grupo (por ej. de los campesinos de un pueblo) no sólo son representados por sus representantes electos, sino también por la asociación campesina ante el Frente de la Patria, el cual de cierta forma actúa luego de equiparador de intereses, bajo la directiva del Partido comunista.

<sup>9</sup> "La participación en la vida comunitaria no es solamente una de las mayores aspiraciones del ciudadano, llamado a ejercitar libre y responsablemente el propio papel cívico con y para los demás, sino también uno de los pilares de todos los ordenamientos democráticos,<sup>407</sup> además de una de las mejores garantías de permanencia de la democracia" (Compendio de la Doctrina Social de la Iglesia No. 190). Según esto la participación posibilita los sistemas democráticos, y por el otro lado " ...toda democracia debe ser participativa" (ibid).

No obstante, desde la apertura del país en los años 80 existen cada vez más ONGs vietnamitas (VNGOs) que han surgido bajo el techo de asociaciones profesionales del área científica o educativa, que a su vez son miembros del Frente patriótico. En este sentido sólo muy limitadamente se puede hablar de organizaciones de la sociedad civil autónomas o genuinas. En los últimos años MISEREOR apoya en forma creciente estas ONGs, porque a través de ellas y de las ONGs internacionales (INGOs) han surgido grupos locales informales, como cooperativas de ahorro y crédito, clubs de manejo integrado de plagas (IPM) y otros.

La mayoría de estos grupos informales, de los cuales en Vietnam hay cientos de miles, han surgido independientemente de las INGOs y VNGOs. Se trata de grupos de las áreas de deporte, cultura y recreación, pero también de áreas de importancia directa para el desarrollo, como producción y comercialización agrícola y artesanal, abastecimiento de agua etc. Ellos representan una parte muy importante de la sociedad civil, si bien no son tenidos suficientemente en cuenta, ni por el Estado ni por los financiadores. Con el decreto sobre democracia participativa de base (Grassroot Democracy Decree) de julio de 2003, por primera vez se creó espacio para una participación más intensa de estos grupos de base, a nivel de la comuna y del pueblo y se delegaron determinadas decisiones sobre infraestructura e instalaciones de bien público a dichos niveles. El creciente número de estos grupos informales y su participación a nivel local ha estimulado procesos en el país, que aumentan la presión para que la participación continúe.

Ejemplos como éste muestran que en Estados con déficits democráticos, como Vietnam, no se puede apuntar solamente a una participación formal, sino también considerar y apoyar formas diferentes de participación informal y no institucionalizada dentro de la sociedad.

### 6.3 Conclusiones – Posibilidades de intervención para MISEREOR

Para promover la participación de la sociedad civil en los diferentes marcos gubernamentales, MISEREOR puede intervenir en los tres niveles de condiciones de contexto anteriormente mencionados (ver Punto 4.1 a 4.3). El hecho de ser una institución episcopal le abre posibilidades adicionales de intervención, gracias a las estructuras de la Iglesia, muy densas y cercanas a las bases, a la competencia y experiencia de las contrapartes locales o al reconocimiento de que gozan las iglesias locales en la sociedad y ante el Estado. Pero este hecho implica también desafíos especiales, ya sea por la herencia histórica o las interrelaciones políticas y de poder de las iglesias locales, por la sospecha de que la Iglesia tiene un objetivo misionero o por las relaciones poco claras entre Estado, Iglesia, otras comunidades religiosas y la sociedad civil.

Incidencia en las condiciones de contexto de la sociedad: Las áreas sociales de educación, salud, asistencia básica, vivienda etc. son un clásico campo de trabajo en la cooperación al desarrollo. Mediante el apoyo de medidas y actividades en tales áreas, MISEREOR puede paralelamente fortalecer la participación de los involucrados en los proyectos o en procesos políticos, importantes en cada caso particular. Equipamiento material, capacitación y promoción de la organización de las contrapartes son instrumentos prioritarios al respecto. También el diálogo político, con el objetivo de lograr un trabajo coordinado de cabildeo (lobbying), puede ser de importancia. Las condiciones económicas, culturales y políticas brindan posibilidades de intervención, si bien menos notorias que las relacionadas directamente a lo social. Los sis-

temas de microfinanzas, concientización de minorías étnicas o “comisiones de la verdad” después de fases de represión son buenos ejemplos al respecto.

Incidencia en las condiciones de contexto jurídicas e institucionales: Más aún que en las condiciones de contexto sociales, las intervenciones en el área jurídico-institucional se realizan a través de contrapartes competentes de la sociedad civil (inclusive de la Iglesia). Ejemplos al respecto son el trabajo por los derechos humanos, observación de elecciones y promoción de la democracia, participación en la confección de presupuestos públicos y control de los mismos, participación en emisoras locales de radio etc. También aquí los instrumentos principales son el equipamiento material, la capacitación y el desarrollo de la organización, así como el diálogo político. Dado que en esta área los grupos destinatarios no son generalmente responsables de las medidas, el punto de enlace entre ellos y la ONG ejecutora es especialmente importante. ¿Están suficientemente informados los responsables de proyectos sobre la situación y necesidades de sus grupos destinatarios? ¿Se esfuerzan por una activa participación de dichos grupos? ¿Son transparentes sus decisiones y medidas para los grupos destinatarios? ¿Rinden cuentas de las mismas ante ellos?.

Incidencia en las condiciones de contexto externas: La promoción de la participación de los grupos pobres y excluidos mejorando las condiciones externas de contexto, es en primera línea el campo de acción del trabajo de lobby. Por lo general este trabajo se efectúa a través de redes mayores, nacionales e internacionales (alianzas para la acción, federaciones, campañas etc.). Su eficacia y calidad depende en gran parte de una estrecha coordinación, así como de concordancia con los grupos destinatarios y las organizaciones contrapartes respecto a los objetivos y actividades.

Diálogo con las contrapartes: Para el trabajo de MISEREOR el diálogo con las contrapartes es de importancia decisiva. Éste constituye el camino común, en el cual se elaboran e implementan medidas de participación, pero en el cual ya debería practicarse, en la mayor medida posible, la participación de los involucrados. La capacidad de diálogo y la disposición al mismo son por ello importantes patrones de medida, en base a los cuales MISEREOR debe examinar y orientar continuamente su trabajo.

En diálogo con las organizaciones contrapartes se evalúan las condiciones de contexto y se adaptan las medidas. Por cierto es necesario considerar las condiciones específicas de las diferentes organizaciones. En algunas situaciones la participación calificada requiere competencias especiales, que primeramente deben adquirirse, para lo cual juegan un papel importante tanto aspectos materiales (p.e. equipamiento con medios de transporte y comunicación) como institucionales (p.e. dependencia de instancias gubernamentales o la forma de organización). Algunas organizaciones contrapartes presentan déficits de participación debidos a la dominancia de una personalidad carismática (por ejemplo de un fundador), a desequilibrios tradicionales de género o a estructuras de decisión estrictamente jerárquicas. La participación es un proceso y la búsqueda de instrumentos y medidas adecuadas para lograrla, ya es parte de dicho proceso. Por tal razón esta búsqueda debe ser participativa y estar abierta a mejoras y progresos, aún cuando puedan producirse conflictos o sea necesario llegar a compromisos entre las expectativas de participación de MISEREOR y los objetivos inmediatos del proyecto de la contraparte.

Un desarrollo global justo, que en interés del bien común, especialmente de los pobres y excluidos, se oriente a los principios de justicia, paz y preservación de la creación, es desde la perspectiva cristiana una tarea permanente, en cuyo ejercicio las personas experimentan a la vez su propio y desarrollo. Asimismo, un desarrollo justo es también un espacio de comunica-

ción, de esfuerzo común, de aprendizaje mutuo y de logro conjunto de frutos, un espacio en el cual el objetivo buscado ya se va experimentando en el camino.

---

#### Anexo: Cómo surgió este aporte

El grupo temático "Participación" existe desde abril de 2004. Si bien con cierta fluctuación en su composición, ya desde un principio participaron en él representantes de todos los Departamentos continentales (África, Asia y América Latina) y del Departamento de Política de Desarrollo de MISEREOR. También un representante de la Sección de Evaluación y Control de calidad contribuyó como colaborador asociado.

En todo momento el grupo trabajó con el convencimiento de que los objetivos a lograr sólo se podían alcanzar basando el trabajo en las experiencias de aprendizaje y sugerencias de nuestras contrapartes.

Las mismas han sido explicitadas en el Documento de información "Promoción de la participación ciudadana en presupuestos públicos participativos" (2002),<sup>10</sup> así como en el análisis transversal de Stefanie Keienburg (2005)<sup>11</sup>, realizado por encargo del grupo. Finalmente, en el otoño de 2006 se intentó aprovechar la red de internet como foro de discusión<sup>12</sup> para intercambiar opiniones con las contrapartes sobre estas preguntas. En total participaron en el mismo 29 contrapartes de MISEREOR: 2 de África, 9 de Asia, 16 de América Latina, 1 de Oriente Próximo y 1 de Oceanía, las cuales en su mayor parte fueron invitadas por nosotros por escrito. La participación no fue tan abundante, equilibrada o en la forma de diálogo que se esperaba. Sin embargo esta posibilidad aportó una serie de sugerencias, ejemplos y material para continuar el proceso de elaboración del documento.

Tras una primera estructuración del tema en la primavera de 2006, los principales puntos fueron preparados por miembros del grupo y tratados luego en conjunto. Así surgió una primera versión, discutida finalmente en un encuentro del grupo, en el cual se consideraron también los resultados del foro de internet. Después de diferentes fases de redacción se llegó a una versión final, puesta a discusión dentro de MISEREOR: en el Dpto. de América Latina el 16.10.07, en el Dpto. de Política de Desarrollo el 04.12.07, en el Dpto. de Asia el 11.12.07, en el Dpto. de África el 17.12.07 y en un debate abierto a toda la casa el 18.12.07. Una versión levemente reelaborada fue debatida también en una reunión técnica con invitados externos de organizaciones gubernamentales y no gubernamentales de política de desarrollo el 21.04.08 y con profesionales de la materia.

El presente documento es resultado de todas estas conversaciones y consultas.

---

Comp. Promoción de la participación ciudadana en presupuestos públicos. Documento de información para el trabajo de Misereor, Aachen: MISEREOR 2002.

<sup>11</sup> Comp. Stefanie Keienburg, Zivilgesellschaftliche Beteiligung in der Entwicklungszusammenarbeit (Participación de la sociedad civil en el trabajo de cooperación al desarrollo. Análisis transversal de proyectos ejemplo de África, Asia y América Latina, Aachen: MISEREOR 2005.

<sup>12</sup> Comp. <http://www.MISEREOR.org/index.php?id=8639>