

Santa Cruz, Bolivia

16 de septiembre de 2013

DESCENTRALIZACIÓN, CONTROL SOCIAL Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Carmen Beatriz Ruiz y Óscar Bazoberry Chali

Son especialistas en desarrollo rural y coordinadores del Segundo Ciclo de Formación y Capacitación: Descentralización, Control Social y Participación Ciudadana. Actualmente trabajan en el Instituto para el Desarrollo Rural de Sudamérica (IPDRS), institución organizadora de este ciclo de intercambio interinstitucional y regional con países de la región andina.

“Todo proceso de descentralización es una transferencia de poder” y “Aunque no es el mejor momento para hablar de descentralización en Sudamérica, sigue siendo un tema fundamental de la agenda”, son probablemente dos de las frases que más se repitieron durante la semana de trabajo del ciclo de formación y capacitación sobre Descentralización, participación y control social que Pan para el Mundo, varias de sus contrapartes especializadas en desarrollo rural en la región andina y el Instituto para el Desarrollo Rural de Sudamérica (IPDRS) llevaron a cabo el pasado mes en Bolivia. ¿Qué expresan esas afirmaciones y hacia qué caminos de reflexión y planteamientos conducen? De eso trata el presente artículo que, inspirado en las exposiciones de los especialistas invitados, el debate del grupo y la propia experiencia institucional, el IPDRS pone ahora a consideración de sus lectores.

Durante las décadas de los años ochenta y noventa, en coincidencia con el retorno a la democracia, luego de una larga noche de dictaduras, varios países sudamericanos iniciaron sendos procesos de descentralización, la mayoría de las veces con un notorio énfasis hacia la municipalización. Al mismo tiempo, los gobiernos en la región se empeñaron en la aplicación de las denominadas “políticas de ajuste” y de las “reformas estructurales” que, con apenas diferencias por país, también constituyeron una señal de ese tiempo. De ese modo coincidían dos corrientes opuestas: la democratización y la aplicación irrestricta del libre mercado.

Sin embargo, en muchos países, nuevos gobiernos, nuevas posibilidades y dificultades, han configurado una situación distinta sobre la que vale la pena promover nuevos procesos de reflexión para enriquecer el debate actual, especialmente en lo relacionado con la aspiración de ampliar los niveles de participación y control social por parte de la población campesina indígena.

Correlaciones

Si se destaca que los últimos treinta años constituyen un tramo importante para los procesos de descentralización en los países sudamericanos, igualmente importante es recalcar que es obligatorio hablar en plural, pues se trata de experiencias diferentes según las circunstancias históricas





Diálogos Textos breves sobre desarrollo rural solicitados por el IPDRS

y las formaciones sociales, económicas y políticas de cada uno de los países.

Las descentralizaciones son procesos únicos, según cada realidad, y no son lineales, porque responden a juegos de intereses y negociaciones y enfrentamientos de poder. Por lo tanto, no son neutrales, y expresan una tensión entre la funcionalización que pretende el poder constituido y la dotación de contenidos propios que las organizaciones continúan propiciando.

El contenido de cada proceso de descentralización no depende solamente de las autoridades y funcionarios, sino de la calidad e intensidad de la participación de la gente. En esto muchas organizaciones de la sociedad civil, entre ellas las Organizaciones no Gubernamentales (ONG), tienen un campo de acción importante. Porque la descentralización, por sí sola, no es suficiente. Es un proceso incompleto si no va acompañado de la democratización del Estado. Y puede resultar en un proceso negativo si no se acompaña con políticas compensatorias y de redistribución económica para reducir las inequidades entre regiones y sectores de la población.

Esto explica que, pese a las dificultades y, aún a contra mano de los gobiernos, que actualmente en general muestran más bien tendencias de reconcentración del poder estatal, parece haber coincidencia en el interés de varios actores, principalmente de organizaciones sociales, ONG y de la academia, por avanzar hacia procesos más integrales de gestión territorial del poder.

Un interés que, si bien inicialmente fue asociado con propuestas de desarrollo rural, debido a la razón básica de que en las áreas rurales se encuentran los mayores índices de pobreza y exclusión, fue transitando hacia ámbitos urbanos, no sólo por la creciente "urbanización" de las poblaciones, sino porque plantea retos a las concepciones y prácticas de desarrollo y a las estrategias de intervención de las ONG.

En ese tránsito, sujetos (mujeres, indígenas, jóvenes, migrantes, residentes, etc.) y agendas (medio ambiente, ecología, agricultura familiar, mercados, biocombustible, tránsitos urbano – rurales, etc.) han ido ampliándose, en busca de una masa crítica que inspire cambios importantes en las políticas públicas y la participación ciudadana, tanto en área urbanas como en áreas rurales.

Las aspiraciones de incrementar los niveles de participación ciudadana en los procesos de descentralización no tienen una sola vertiente, ya que, por una parte, ésta se encuentra en el impulso de construir más democracia y, por otra, en la no menos poderosa inspiración de lograr mejoras en la administración estatal desconcentrada para que cumpla, o al menos avance, en el cumplimiento de su misión, que es la garantía de las condiciones de bienestar y de ejercicio de derechos de la población.

Tampoco han perdido vigencia las inquietudes sobre la perspectiva de lograr propuestas efectivas de desarrollo rural, cuya concreción exitosa sigue como agenda pendiente de los gobiernos locales e intermedios. Entre los muchos temas que pueden desprenderse de esto, sobresale la correlación entre descentralización y desarrollo rural de base campesina indígena.

Si los límites entre lo urbano y lo rural son cada vez más flexibles, para las economías campesinas es fundamental la múltiple dimensión de la economía interactiva entre lo urbano y lo rural y, al mismo tiempo construir círculos virtuosos que disminuyan los riesgos de exclusión de los productores campesinos y de los siempre latentes (y crecientes) conflictos por los recursos de agua y tierra. Por ello, es fundamental preguntarse ¿cómo se puede manejar la articulación campo – ciudad sin que sea a partir de una "visión urbano - centrista"?

Caleidoscopio

La situación actual de los procesos de descentralización es tan diversa en sus matices como la realidad; destacan, sin embargo, dimensiones comunes en algunos países, ya sea como parte de una realidad dada o como parte de una realidad por construir, como el potenciamiento indígena, la productividad sostenible, la aplicación efectiva y permanente de políticas públicas incluyentes y la defensa del medio ambiente, entre otras.



Diálogos Textos breves sobre desarrollo rural solicitados por el IPDRS

En el campo político, el proceso de acumulación de poder de los pueblos indígenas es evidente, principalmente en Bolivia, Ecuador y Colombia, período que, por cierto, corresponde a la reinstauración de la democracia. Sin embargo, las brechas entre la letra de la legislación y de los discursos y la realidad de las prácticas para la aplicación efectiva de los derechos conquistados, muestra que no se trata de un punto de llegada sino parte de un camino que debe seguir hacia adelante.

En esa ruta, la política de alianzas es uno de los desafíos centrales para que los pueblos indígenas sean más eficaces con la presencia y las propuestas en los espacios locales. Uno de los puntos centrales se refiere, precisamente, a fuentes fundamentales de poder, como son la propiedad y el manejo de la tierra. Se trata de alianzas sociales imprescindible a la hora de enfrentar conflictos entre colonos e indígenas, mega proyectos que amenazan el hábitat, la explotación agrícola de cuño extractivista, el avasallamiento de la naturaleza, en definitiva, una concepción de desarrollo que no contempla la producción ni las formas de vida campesinas indígenas.

En la dimensión económica productiva hay aspectos de sostenibilidad que deben enfrentarse desde los contextos locales para lograr una adecuada interrelación entre el ámbito de la producción y el mercado y el ámbito del territorio. A manera de ejemplo, puede afirmarse, sin pretender autarquías, que el concepto de soberanía alimentaria ayudaría a determinar los máximos potenciales en la contribución a la producción de alimentos, guardando el debido cuidado a no deteriorar los recursos productivos, y vincularse de manera cooperativa, sin subordinación, con el entorno y el mundo.

En la dimensión política son fundamentales la diversidad y el pluralismo en el reconocimiento, participación y representación de los actores sociales. Es aquí donde se encuentran, precisamente, la riqueza de la diversidad y el potencial de avanzar hacia una relación más fluida y eficaz entre las demandas ciudadanas y la acción estatal.

Acción ONG: acompañar y gestionar

El ciclo Descentralización, participación y control social fue una oportunidad para analizar múltiples dimensiones de los procesos de descentralización desde la perspectiva de la experiencia de algunas ONG, en tanto agentes de desarrollo, por su función de acompañamiento a los sujetos y por derecho de su propio papel. En este sentido, hay quienes ratifican el desafío de identificar a los actores capaces de promover cambios, y apoyarlos con participación y medios estratégicos para que desempeñen sus funciones. Pero no en abstracto, sino en el marco de la respuesta a la pregunta sobre qué tipo de descentralización buscan y apoyan.

Hay quienes, complementariamente, piensan que el papel de las ONG seguirá siendo de intermediación temporal, por ejemplo apoyando el fortalecimiento de capacidades en la población para que construya una relación interpelante más democrática con los gobiernos.

Por ello, tanto los propios sujetos como las ONG tienen que insistir en el desarrollo de capacidades de innovación, no quedar presas en la normativa y en procesos burocráticos de la descentralización. En concordancia, ser más creativos.

Optamos por afirmar que los procesos de descentralización, en las distintas figuras que se dan en los países, constituyen el mejor escenario para un control efectivo del territorio y la generación de prácticas institucionales compatibles con la vigencia de las colectividades, los intereses y las instituciones rurales. Sin embargo, es necesario redoblar los esfuerzos para que se vean resultados sociales, económicos y políticos concretos, y se evite la inercia de una rutina que, fatalmente, termina por llevar a la desesperanza.

Las opiniones expresadas en este documento son responsabilidad de los autores - IPDRS.