

## 3. Construir para el futuro

Fomentar la rendición de cuentas a nivel local en Malawi



*Las comunidades se movilizan para exigir su derecho a la atención de la salud durante el Día Mundial de la Salud, organizado por la Red por la Equidad en la Salud de Malawi. La Red de Justicia Económica de Malawi fue una de las contrapartes involucradas en ese día.*

**El Presidente Hastings Banda estuvo en el poder en Malawi de 1964 a 1994. Durante dicho tiempo disuadió cualquier tipo de participación en la toma de decisiones políticas, a menudo bajo pena de muerte o prisión. Hoy, 15 años después, la gente en Malawi todavía siente temor de hablar. No cuenta con la experiencia ni las estructuras para participar de manera efectiva en trabajos de incidencia política local. Este documento muestra cómo la Comisión Católica por la Justicia y la Paz (CCJP), apoyada por Oxfam, emprendió la tarea de crear confianza y enseñar rudimentos de economía a las comunidades locales. Aprendiendo sobre seguimiento presupuestario, hombres y mujeres comunes y corrientes pudieron empezar a dialogar con aquellos que están en el poder para mejorar sus comunidades. Si en 2009 se llevan a cabo las elecciones como se tiene previsto, estas personas estarán en una buena posición para generar un cambio real en el terreno.**

## Introducción

Malawi es un país pobre. Se ubica en el puesto 164 de 177 países en el Índice de Desarrollo Humano de las Naciones Unidas. El índice de alfabetismo adulto entre 1995 y el 2005 era de 64 por ciento. Entre 1990 y 2005, el 20,8 por ciento de los habitantes vivía con menos de un dólar diario, y el 62,9 por ciento con menos de dos dólares por día.

Desde 1964, cuando Malawi se independizó de los británicos, hasta 1994, cuando el Presidente Hastings Banda fue derrocado por un referéndum, el país tuvo un Estado con partido único. Pese a que el Presidente Banda llegó al poder después de vencer a otros partidos, en 1971 impuso el sistema unipartidista en el Parlamento, aprovechando la mayoría de su partido denominado Partido del Congreso de Malawi. Se reformó la Constitución para reconocer a un solo partido político, y Banda fue nombrado presidente vitalicio.

El Presidente Banda no sólo prohibió otros partidos políticos, sino también disuadió y castigó desacuerdos o cualquier forma de participación política. Las personas que trataban de expresar su opinión eran castigadas con detención sin juicio, confiscación de sus propiedades o exilio.<sup>1</sup> Muchos prefirieron permanecer pasivos, como una forma de evitar problemas políticos.

En mayo de 1994, hubo una elección general que expulsó a Banda y eligió un nuevo presidente: Bakili Muluzi. La nueva Constitución facilitó un gobierno democrático y limitó los periodos presidenciales a cinco años. También garantizó los derechos de todo individuo a ser escuchado. A las elecciones de 1994 le siguieron otras en 1999 y en 2004.

En 1998, una política descentralizadora mejoró la gobernabilidad local y otorgó mayor poder a los gobiernos locales. Los concejales locales recibieron la responsabilidad de priorizar iniciativas de desarrollo en los distritos que representaban, y asegurarse de que los recursos canalizados hacia los gobiernos locales fuesen utilizados apropiadamente.

Sin embargo, la política descentralizadora nunca fue aplicada de manera plena, porque las elecciones locales no se llevaron a cabo en 2004 como estaba previsto. Hubo muchas teorías, pero ni una explicación oficial a esto. Desde entonces Malawi no ha tenido concejales locales.<sup>2</sup> Esto ha tenido un impacto en el desarrollo de la democracia local y en la participación de la gente, ya que efectivamente no hay representantes locales para las decisiones tomadas a nivel local.

## El Proyecto de Enseñanza de Rudimentos de Economía

Estudios recientes muestran que las comunidades pobres y vulnerables de Malawi aún no encuentran fácil reclamar sus derechos.<sup>3</sup> Tienen muy poca experiencia en presentar sus puntos de vista y carecen de conocimientos y confianza en sí mismas suficientes para generar cambios. Por esta razón, la Comisión Católica por la Justicia y la Paz de Malawi (CCJP) y la Red de Justicia Económica de Malawi (MEJN, por su sigla en inglés), con Oxfam, que otorgó el apoyo financiero y técnico, crearon el Proyecto de Enseñanza de Rudimentos de Economía, que funcionó entre 2005 y 2007.<sup>4</sup>

### **La Comisión Católica por la Justicia y la Paz (CCJP) y la Red de Justicia Económica de Malawi (MEJN)**

La Comisión Católica para la Justicia y la Paz (CCJP) fue fundada en 1996. Su objetivo es crear conciencia y conocimientos sobre justicia social y asuntos de derechos humanos para proveer un terreno fértil para el desarrollo integral y la paz en el país. Por ejemplo, la CCJP tradujo recientemente la Constitución Malawi a dos idiomas locales, y formó a los capacitadores locales que reparten la Constitución en las aldeas y a las comunidades en derechos humanos. La CCJP también se dedica a crear redes con el gobierno y otras organizaciones que trabajan para mejorar la justicia, los derechos humanos, la democracia y la gobernabilidad.<sup>5</sup>

La Red de Justicia Económica de Malawi (MEJN) es una coalición de más de 100 organizaciones de la sociedad civil, con actividades en el campo de la gobernabilidad económica. Entre los miembros de la MEJN se encuentran organismos no gubernamentales, organizaciones de base comunitaria, sindicatos, representantes de los medios de comunicación, y académicos, entre otros.<sup>6</sup>

La MEJN trabajó en el proyecto a nivel nacional, llevando a cabo el análisis presupuestario y el seguimiento del gasto, y organizando reuniones con la sociedad civil para hacer cabildeo ante los miembros del Parlamento sobre ciertos compromisos concretos. La CCJP trabajó localmente para empoderar a las comunidades con los conocimientos y herramientas pertinentes para exigir a sus concejos municipales que rindan cuentas sobre sus presupuestos.

Se trataba de promover la participación para mejorar la rendición de cuentas y fomentar el conocimiento de los rudimentos de la economía, lo cual llevaría a una participación más activa. Las personas entonces tendrían la confianza en sí mismas como para sentirse capaces de reclamar su derecho a la provisión de servicios sociales básicos, como agua o atención médica, ante la asamblea local y otros niveles, en ausencia de los concejales locales.

La MEJN promovería reclamos amplios de salud, educación y agricultura, por ejemplo, a nivel nacional; mientras la CCJP velaría por que las comunidades locales fueran capaces de hacer reclamos similares a nivel local en tres distritos. La CCJP se basó en trabajo que

ya había iniciado con las comunidades en dichos distritos. Fue muy importante que ya se había establecido un nivel de confianza con ellas y que el trabajo preliminar ya estaba hecho. La CCJP pudo trabajar tanto con las estructuras de gobierno formalmente reconocidas como con las redes sociales informales. A través de sus estructuras, y en consulta con la asamblea distrital, identificaron las comunidades donde el proyecto se llevaría a cabo.

## Cómo funcionó el proyecto

El proyecto incluyó la participación de personas locales desde las etapas de diseño y planificación. El género, el VIH y el SIDA fueron temas en todo lo largo del proyecto. Hubo tres etapas principales:

- 1 Una encuesta sobre la provisión de servicios sociales en tres distritos
- 2 Consultas con líderes de opinión y comités ejecutivos de distrito
- 3 Organización de las comunidades para la acción

### **Una encuesta sobre la provisión de servicios sociales**

Antes de que el proyecto comenzara, la CCJP realizó una encuesta social<sup>7</sup> en las zonas donde se iría a desarrollar el proyecto, como Mayaka, Liwonde, Mlombozi, St.Lwanga en Zomba, Zomba Cathedral, Malemia y Magomero. El objetivo era evaluar los diferentes grupos sociales en el área encuestada, identificar cuáles aldeas serían priorizadas, y proveer un mapa de los servicios sociales que ya usaba la gente.

En la encuesta, las comunidades plantearon una serie de preocupaciones clave que afectaban su participación en la sociedad. Entre estas, el impacto negativo que el HIV y el SIDA tenía en tantos hogares; la injusticia de género, tal como la violencia contra la mujer debido a creencias culturales profundamente arraigadas; y el acceso a servicios básicos como agua, salud y educación. Además, los participantes hablaron de la poca receptividad de los líderes y miembros del gobierno local, y de la disfuncionalidad de las estructuras del gobierno local debido a que no se habían realizado las elecciones en el 2004.<sup>8</sup>

#### **Ideas procedentes de las consultas sobre rudimentos de economía**

Las consultas identificaron una serie de problemas y necesidades, como el acceso a agua potable, una clínica de salud, caminos y puentes, escuelas, maestros y asistentes de maestros, electricidad, un plan de irrigación, saneamiento de mercados y seguridad, y préstamos.

“Sentimos que el presupuesto nacional no tiene nada que ver con nosotros. No vemos cómo nos beneficia. Hemos perdido interés porque no vemos que los beneficios chorreen hasta nosotros”, dijo el jefe de la aldea John Allabi Msosa, quien quiere que el gobierno construya una escuela en su zona y un puente sobre el río en el camino Msosa-Mapanje.

“Estamos agradecidos con la CCJP que ha abierto nuestras mentes. Ahora tenemos una idea de cómo llevar nuestras necesidades a la atención del gobierno a través de las estructuras existentes. Ahora nos podemos reunir y hablar acerca del desarrollo. Podemos discutir a nivel de la aldea, a nivel de la zona, a nivel de la autoridad tradicional, y luego la asamblea. En ausencia de concejales, sabemos qué hacer”, dice el jefe principal Mwebele.

Para los pobladores de Jali, la vida hubiera sido más llevadera de haberse construido escuelas en Kholomana, Likoko, Jalitu y Lamiteje, donde todavía hoy los alumnos recorren grandes distancias para ir a la escuela en Musheka. “El resultado ha sido que los alumnos más pequeños han estado en desventaja. O no pueden llegar a la escuela a pie o llegan a media clase. En Mwambo los cimientos de los salones de las escuelas son inadecuados”.

“También necesitamos un servicio higiénico en el mercado de Jali, una clínica de salud en Mposa y por lo menos una ambulancia más”, dice Hilda Kalinde, una asistente hospitalaria.

En Magomero, el desempleo, el agua potable, los caminos de acceso y los puentes encabezaron la lista de necesidades. “Cuando llueve, nuestros niños tienen problemas porque el puente está en muy malas condiciones”.

En Liwonde, los participantes hablaron de la necesidad de clínicas de salud en Naungu, Kalonjee y Nlyiwo; pabellones escolares en Liwamba, Naungu y Mombe; y pozos en Kumbani, Nliwo y Naungu, donde los habitantes recorren 20 km hasta la fuente de agua potable más cercana.

Boletín del Proyecto de la CCJP sobre Enseñanza de Rudimentos de Economía, febrero de 2007, de un artículo de Gabriel Kamlomo.

### **Consultas con líderes y comités ejecutivos de distrito**

La siguiente etapa consistió en un proceso de consulta que reunió a líderes de opinión clave, como jefes, líderes religiosos y otros líderes. Mediante una serie de capacitaciones, fueron guiados a través de conceptos básicos para la elaboración de presupuestos a nivel familiar, y la importancia de participar en los presupuestos para asambleas locales.<sup>9</sup>

### **Organización de las comunidades para la acción**

La CCJP facilitó el proceso de movilización de las comunidades para asegurar la presencia del mayor número de participantes. Esto se realizó principalmente a través de grupos de discusión en las aldeas. Desde la etapa inicial, las comunidades seleccionadas participaron en la priorización y definición del proyecto. Una discusión de grupo típica incluía de 10 a 15 hogares (40-100 personas). Cada grupo tenía un pequeño comité directivo, que era responsable de recopilar los temas y darles seguimiento con los coordinadores de la CCJP.<sup>10</sup> Los comités directivos, que contaban hasta con diez miembros, estaban conformados por igual número de hombres y mujeres.

Cada comité directivo fue capacitado durante tres semanas, utilizando metodologías participativas, sobre rudimentos de economía y sobre cómo funcionan los presupuestos.<sup>11</sup> Esto valió para

que durante el periodo del proyecto hubiera cada vez mayor número de personas de las comunidades dispuestas a sumar sus voces sobre asuntos que las afectaban, tales como la falta de apoyo a los huérfanos y niños vulnerables, o la no disponibilidad de trabajadores de la salud.<sup>12</sup>

#### **El cambio de mentalidad a través de lecciones sobre rudimentos de economía**

La reunión en este húmedo jueves de febrero no parecía diferente a cualquier reunión en los terrenos de la Parroquia Católica de Mayaka en Zomba, a no ser por que este grupo de 84 hombres y mujeres venidos de diferentes fes religiosas, comerciantes y líderes tradicionales sentados bajo la sombra de un árbol tenían una misión única: una clase sobre rudimentos de la economía.

Los miembros de esta reunión levantan sus manos y periódicamente se ponen de pie para contribuir a la discusión de cómo una familia puede asegurar el acceso, durante todo el año, a sus necesidades diarias como comida, vivienda y vestimenta. Durante estas discusiones, los participantes, en su mayoría personas con bajo nivel de instrucción formal, son ilustrados sobre los asuntos de derechos económicos, gobernabilidad y justicia.

Por ejemplo, Magret Chidima, 36 años, de la comunidad Mlima, en la Autoridad Tradicional Malemia en Domasi, Zomba, hasta este jueves no tenía idea de que el dinero que el gobierno anuncia como presupuesto nacional incluía sus propias contribuciones monetarias. “Apenas podía relacionar la barra de jabón que compro cada día para el uso doméstico con el presupuesto nacional. Hoy estoy impresionada de saber que los caminos y puentes se construyen usando nuestro propio dinero”, dijo Chidima.

“Con este proyecto queremos fortalecer la capacidad de las comunidades rurales...para promover la justicia socioeconómica. La CCJP está tratando de que las personas vean la importancia de participar e influir en el presupuesto a nivel de la familia, la comunidad, y nacional”, dijo el Coordinador de la CCJP para la Diócesis de Zomba, Clemence Alfazema.

Boletín del Proyecto de la CCJP para la Enseñanza de Rudimentos de Economía, febrero de 2007, de un artículo de Gabriel Kamlomo.

En el curso del proyecto, representantes de las comunidades efectuaron varias visitas a las asambleas distritales para dar seguimiento a ciertos temas y presentar sus reclamos. También comenzaron a monitorear las actividades de desarrollo en sus respectivas áreas y prepararon informes trimestrales en el idioma local. Como resultado del incremento de la confianza en sí mismas, las comunidades de las áreas del proyecto fueron capaces de llamar la atención a los líderes tradicionales sobre alegatos de corrupción, por ejemplo, durante la distribución de cupones de fertilizantes.<sup>13 14</sup> También se planteó parcialidad en la asignación de recursos de la asamblea del distrito.

## **Integración de género, el VIH y el SIDA**

Para llevar a cabo el proyecto, se hicieron esfuerzos para considerar de qué manera la falta de acceso a servicios básicos afectaba a hombres y mujeres de manera diferente, con miras a abordar cualquier reto de género que las mujeres enfrentaban.<sup>15</sup>

La CCJP consideró que la participación no podría estar completa ni sería efectiva si las mujeres, que eran la mayoría de la población de las áreas rurales, eran excluidas. La CCJP realizó capacitaciones en género y puso la teoría en práctica al invitar a un igual número de hombres y mujeres a las diversas capacitaciones. Esto se basó en talleres previos sobre justicia de género y derechos humanos, lo que significó que había menos oposición de la que hubiera habido si se hubiera dado de otra manera. Los grupos comunitarios delinearón las pautas de género para asegurar la igualdad; por ejemplo, si el director era un hombre, la subdirectora sería una mujer.

En el curso del proyecto, las mujeres sintieron mayor seguridad para expresarse, y algunas hasta desempeñaron un papel de liderazgo. Hubo también un cambio en la actitud hacia la voz y la participación de la mujer. Cambiar las percepciones y las actitudes de género no es una intervención fácil ni rápida. Requiere esfuerzos sostenidos durante un periodo de tiempo. Este proyecto, a pequeña escala, comenzó un proceso para mostrar que tanto hombres como mujeres tienen el derecho a expresarse sobre los asuntos que les afectan.

En el contexto de la enseñanza de rudimentos de economía, la CCJP consideró que el VIH y el SIDA era otro tema importante sobre el cual capacitar. En Malawi, más del 14,4 por ciento de personas entre 15 y 49 años están infectadas con VIH. Aquellos que se enferman o mueren suelen ser los miembros más productivos de la comunidad. El proyecto de Enseñanza de Rudimentos de Economía, por lo tanto, incluyó una sesión sobre el impacto del VIH y SIDA en la comunidad, durante la cual se enseñó a los participantes cómo una enfermedad individual podría afectar el bienestar económico de un hogar o familia, de la comunidad en la que viven, y por último, del país<sup>16</sup>, “Cuando alguien se enferma, las personas tienden a dedicar la mayor parte de su tiempo a cuidarla. Así se afecta el trabajo en el campo. Al final, el ingreso anual de la familia se ve afectado negativamente. Las personas necesitarán dinero para medicamentos para el paciente y viajar a otros lugares en busca de ayuda médica”, explicó Yusuf Stefano de la aldea Namahiya, de la Autoridad Tradicional Chikowi.

## **Logros, desafíos y lecciones aprendidas**

La no realización de elecciones locales y la falta de concejales locales fue un gran reto para el proyecto. Implicó que para poder trabajar en temas de rendición de cuentas de presupuestos locales, también había que contar con un enfoque paralelo en trabajo de incidencia, para procurar que el gobierno nacional restituya a los concejales a nivel

del gobierno local e instale los comités de desarrollo de las comunidades. Pese a este reto, el proyecto logró motivar a los ciudadanos comunes a participar y ejercer su derecho a ser escuchados en cuanto a presupuestos locales.

El proyecto logró dos éxitos clave:

- La CCJP trabaja ahora en incidencia para asegurar que las elecciones locales se realicen en 2009. El proyecto construyó una buena base para que este trabajo pueda darse. El hecho de que CCJP ya había trabajado y movilizó a las comunidades escogidas con anterioridad, facilitó las relaciones con estas comunidades, ya que los contactos iniciales y formas de trabajo ya se habían establecido.
- Como resultado del proyecto, varias comunidades fueron capaces de reclamar sus derechos y hacer que las autoridades locales cumplan sus tareas. Por ejemplo, al inicio, los funcionarios de las asambleas distritales estaban renuentes a reunirse con los representantes de las comunidades. Sin embargo, con el paso del tiempo, y a través de varias reuniones interactivas, se fue dando mayor diálogo, y las relaciones de poder se inclinaron a favor de las comunidades escogidas. Los burócratas locales recibieron delegaciones, e incluso visitaron comunidades locales. El proyecto también mejoró la participación general y permitió a la gente expresar, con confianza, sus preocupaciones sobre la asignación de recursos a la administración de la asamblea local.

Uno de los factores que ayudó a lograr algunos de esos éxitos fue que los coordinadores de campo de la CCJP utilizaron metodologías participativas para interactuar con las comunidades. Desde el inicio, se fue construyendo la participación en el proyecto. Las encuestas ayudaron a desenterrar los factores subyacentes que impedían la participación de la gente, tales como la falta de estructuras de gobierno local, los prejuicios de género y la necesidad de proveer a las comunidades una facilitación sostenida y un aprovisionamiento de conocimientos – como educación en derechos de la salud, democracia, y VIH y SIDA – así como otras capacidades. Estos elementos, y el interés de las personas, llevaron a incrementar la conciencia sobre la titularidad básica de derechos socio-económicos como agua y salud.<sup>17</sup>

Las comunidades en Malawi tienen mucha energía y saben cuáles son los asuntos más importantes para ellas. Lo que les falta son los mecanismos para relacionarse efectivamente con el gobierno local y exigir la rendición de cuentas a sus representantes. A pesar de experimentar algunos problemas, el proyecto logró construir una capacidad de incidencia, especialmente en asuntos de justicia económica. Promovió la movilización de comunidades respecto a



asuntos comunes en las áreas escogidas. Y, comenzó un proceso de empoderamiento de las comunidades para que puedan participar y exigir una rendición de cuentas por parte de las autoridades locales. Cuando las elecciones por fin se realicen, esperemos que en 2009, la población local estará en una buena posición para saber cómo llevar a cabo de forma efectiva el trabajo con los nuevos representantes elegidos.

## Notas

- <sup>1</sup> Se dieron varias leyes, como la Ley de Confiscación, el Código Penal y otras que fueron utilizadas para castigar a aquellos que se oponían al Presidente Banda. Cabe anotar que la mayoría de estas leyes fueron enmendadas cuando Malawi adoptó un sistema multipartidista de gobierno y estableció una nueva Constitución en 1994. La Constitución de 1994 instaló el Tribunal Nacional de Compensación para compensar a las víctimas del régimen unipartidista.
- <sup>2</sup> La Constitución exige que las elecciones de gobiernos locales se den cada cinco años, de acuerdo con la Ley de Gobiernos Locales, 1998.
- <sup>3</sup> Por ejemplo, el informe “Malawi Annual Human Rights Report” (2006) y “Human Rights Needs Assessment” (2004), Centro de Recursos sobre Derechos Humanos de Malawi.
- <sup>4</sup> Este razonamiento se basó en las experiencias de trabajo de la CCJP con comunidades rurales de Malawi en general; pero también en las áreas donde el proyecto fue implementado. La CCJP incluyó esta razón como parte de los antecedentes y justificación para sus intervenciones.
- <sup>5</sup> Comisión Católica para la Justicia y la Paz, [www.ccjp-lilongwe.org](http://www.ccjp-lilongwe.org); DanChurchAid Malawi “Human Rights Organisations in Malawi”, [www.danchurchaid.org/sider\\_paa\\_hjemmesiden/where\\_we\\_work/africa/malawi\\_\\_1/read\\_more/human\\_rights\\_organisations\\_in\\_malawi](http://www.danchurchaid.org/sider_paa_hjemmesiden/where_we_work/africa/malawi__1/read_more/human_rights_organisations_in_malawi) (última consulta: setiembre de 2008).
- <sup>6</sup> Red de Justicia Económica de Malawi, [www.mejn.mw/](http://www.mejn.mw/) (última consulta: setiembre de 2008).
- <sup>7</sup> CCJP (2006) “Progress Report”, abril.
- <sup>8</sup> La CCJP completó otra encuesta en enero del 2008, cuando este tema resaltó con claridad.
- <sup>9</sup> CCJP (2005) “Project document”.
- <sup>10</sup> Esta información viene de visitas de proyectos e informes de progreso de la CCJP.
- <sup>11</sup> CCJP (2006), *op.cit.*
- <sup>12</sup> *Ibid.*
- <sup>13</sup> *Ibid.*
- <sup>14</sup> Ver por ejemplo, “Input Subsidy Programme 2007/08” del Ministerio de Agricultura.
- <sup>15</sup> Muchos estudios han documentado el hecho de que las mujeres enfrentan más injusticias de género que los hombres. Ver, por ejemplo, WILSA (Malawi) (2000) *In Search of Justice: Women and Administration of Justice in Malawi*, Blantyre: Dzuka Publishing Company.
- <sup>16</sup> *Ibid.*
- <sup>17</sup> Ver las secciones 25 y 30 de la Constitución de Malawi, respectivamente.
- Cubierta de fotografía: Ben Matemba, Iniciativa de Derechos de Salud (abril de 2008)

© Oxfam GB, noviembre de 2008

Este documento fue escrito por Shenard Mazengera. Colaboró la CCJP en su producción. Agradecemos a Nikki van der Gaag por la edición de este documento y a Emily Laurie por su apoyo en la investigación. Forma parte de una serie de documentos escritos para contribuir al debate público sobre políticas humanitarias y de desarrollo. El texto puede ser utilizado libremente en campañas, así como en el ámbito educativo y de la investigación, siempre que se indique la fuente de forma completa.

Para más información, escriba al correo electrónico: [publish@oxfam.co.uk](mailto:publish@oxfam.co.uk)

ISBN en línea 978-1-84814-082-0. Este documento es parte de la serie **Alzar la voz**. Para más información, visite

<http://publications.oxfam.org.uk/oxfam/display.asp?ISBN=9780855986384>

Este documento está disponible también en francés e inglés.

## Oxfam GB

Oxfam GB es una organización de desarrollo, ayuda humanitaria y campañas que trabaja con otros para encontrar soluciones duraderas a la pobreza y el sufrimiento alrededor del mundo. Oxfam GB es miembro de Oxfam Internacional.

Oxfam House  
John Smith Drive  
Cowley  
Oxford  
OX4 2JY

Tel: +44.(0)1865.473727  
Correo electrónico: [enquiries@oxfam.org.uk](mailto:enquiries@oxfam.org.uk)  
[www.oxfam.org.uk](http://www.oxfam.org.uk)