

ASIGNATURA:
**DESARROLLO DE CAPACIDADES COLECTIVAS Y PARTICIPACIÓN
DEMOCRÁTICA EN LA TOMA DE DECISIONES**

Profesorado: Jokin Alberdi Bidaguren

Tema 1. Conceptos clásicos sobre democracia, participación y democracia en los Estudios de Desarrollo

- 1. Evolución del pensamiento sobre la democracia y la participación en los Estudios sobre Desarrollo.**
- 2. Debates teóricos recientes sobre la gobernanza y el Desarrollo.**

En este primer tema se contraponen una serie de conceptos hegemónicos y alternativos sobre la participación, la democracia y la gobernanza y, posteriormente, se analiza la evolución de estos conceptos en los estudios de desarrollo con la intención de destacar sus insuficiencias para garantizar unos mínimos de calidad de las democracias y la participación de los sectores más excluidos.

1. Evolución del pensamiento sobre la democracia y la participación en los Estudios de Desarrollo

- **¿Cuáles son las claves del pensamiento dominante sobre la participación democrática y la gobernanza? ¿Y cuáles sus debilidades?**
- **¿Cuáles son los obstáculos que plantean estas concepciones hegemónicas para ir construyendo una participación democrática y una gobernanza alternativas?**

En este primer tema se trabajarán los conceptos de la participación y la gobernanza democráticas para posteriormente tratar de adecuarlos al discurso normativo del desarrollo humano que se ha trabajado en las primeras sesiones relativas al marco teórico y metodológico del DHL. Se presentarán de forma resumida las principales teorías dominantes sobre la democracia y la gobernanza, para que en la siguiente clase resulte más sencillo poner el énfasis en aquellos nuevos enfoques que tratan de avanzar en términos de justicia social a partir del replanteamiento crítico de las actuales instituciones y

de profundizar en la solidaridad y en el sentido comunitario de la participación y la democracia.

Con esta formación sobre DHL pretendemos poner en cuestión muchas de las premisas positivistas y funcionalistas de las ciencias sociales dominantes. Desde una posición normativista que se apoya en ideas crítico-dialécticas, estamos tratando de buscar vías para que los distintos actores de un determinado territorio participen e interactúen de manera cooperativa en la búsqueda de mayor bienestar y justicia social para su sociedad.



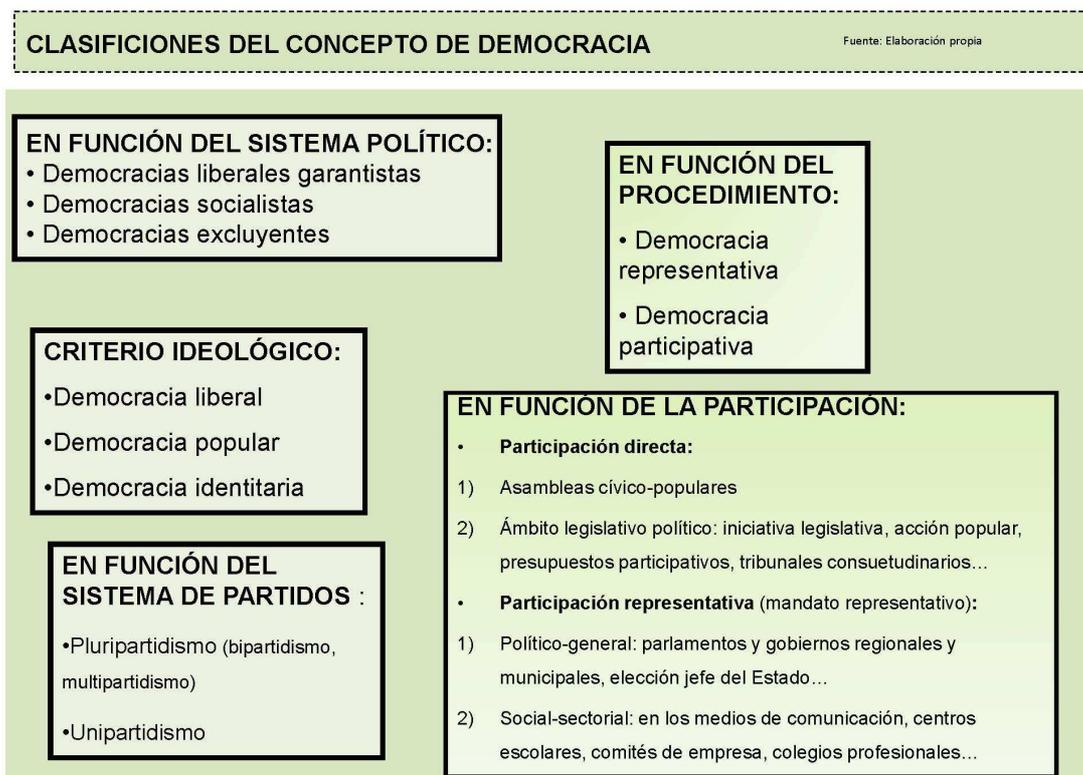
Como dice Sen, hay que superar la concepción de justicia social dominante que está fuera de nuestro alcance e ir forjando una concepción que exista como posibilidad real, y para ello es necesario replantear las teorías de la justicia actuales, y cuestionar las teorías liberales sobre el desarrollo, la democracia, la participación, el buen gobierno y los derechos humanos.

Las formas clásicas de concebir las libertades políticas individuales y la igualdad jurídico-política son insuficientes para el desarrollo de las personas y las comunidades humanas. Precisamos de una nueva conceptualización de la libertad y la igualdad completada con una nueva manera de entender la solidaridad que incite a las personas a participar en la vida pública y a comprometerse con la diversidad y con los sectores marginados y excluidos y con los cambios en las estructuras de poder. Es a partir de estas ideas de

donde se pueden dar los pasos hacia una nueva práctica del desarrollo, la democracia participativa y la interacción entre los distintos actores del mercado, el Estado y la sociedad.

En el cuadro anterior, de forma muy resumida y un tanto dicotómica, frente a las concepciones hegemónicas del desarrollo económico neoliberal, de la democracia liberal garantista y del buen gobierno, se presentan algunas de las propuestas alternativas para repensar las relaciones entre el Estado y la sociedad y para adecuar las relaciones de poder y los ordenamientos jurídicos a unos valores más justos y democráticos.

Las ciencias políticas y jurídicas han dedicado sus esfuerzos a comprender el modelo democrático liberal-garantista basado en la separación entre Estado y Sociedad, donde las personas obtienen ciertas garantías institucionales para sus derechos individuales e intereses particulares. Este modelo ha llevado a prescindir de la participación directa de las personas y de las comunidades en los gobiernos, y sostiene que basta con tener en cuenta las aspiraciones e intereses de la ciudadanía a través de la elección de unas élites plurales que se disputan el poder del Estado.



Sin duda alguna, los valores, principios, organización institucional y la garantía de derechos de los modelos liberal-democráticos y de las teorías pluralistas y competitivas (poliarquía de Dahl) son insuficientes para el desarrollo humano. Las democracias procedimentales actuales y sus valores y concepciones sobre

la legitimidad, la representación y la deliberación están resultando ser poco democráticas. La profundización en la educación y la cultura cívico-política, la ausencia de desigualdades extremas, el pluralismo político... son elementos esenciales para la participación y la democratización y para el desarrollo de las capacidades políticas de las personas y los colectivos.

La democracia procedimental, el Estado de derecho, la eficacia gubernamental, y la lucha contra la corrupción que se resumen en el concepto de poliarquía de Dahl no son suficientes para la libertad y la igualdad de las personas. Las ideas institucionalistas del buen gobierno asociadas al perfeccionamiento institucional y a la efectividad mínima del Estado para el buen funcionamiento de los mercados ponen la Democracia al servicio de los grandes intereses capitalistas olvidándose del bienestar de las personas y de los colectivos humanos. La Democracia va más allá de los valores y principios liberales, y la actual institucionalidad prioriza la interacción entre el mercado y el Estado, relegando a la sociedad civil a un segundo o tercer plano, quedando excluida de tomar aquellas decisiones que afectan a su futuro.

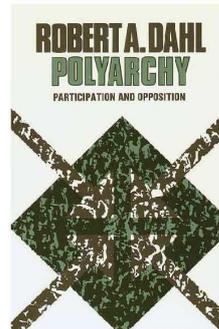
CONCEPCIONES SOBRE LA DEMOCRACIA: POLIARQUÍA DE DAHL

Fuente: Adaptado de Reyes (2009)

La Democracia moderna como el resultado del **paso de un sistema oligárquico competitivo a un sistema poliárquico inclusivo.**

5 Criterios para determinar si un sistema es democrático:

1. **Existencia de una igualdad de base en el acceso al voto.**
2. **Igualdad de oportunidades de participación en las decisiones.**
3. **Igualdad de oportunidades en los procesos a través de los cuales se aprende a comprender que quiere uno, delimitación de los intereses, las metas y los valores.**
4. **Control final de los asuntos públicos y de las decisiones por los ciudadanos.**
5. **El cuerpo de los ciudadanos debe ser inclusivo, es decir no debe ser excluida de los derechos una parte sustancial de la población del país.**



7 instituciones para que un orden político pueda ser clasificado como poliárquico:

- 1.- **Cargos electivos** para el control de las decisiones políticas.
- 2.- **Elecciones libres**, periódicas e imparciales.
- 3.- **Sufragio inclusivo.**
- 4.- **Derecho a ocupar cargos públicos** en el gobierno.
- 5.- **Libertad de expresión.**
6. **Existencia y protección por ley de variedad de fuentes de información.**
- 7.- **Derecho a constituir asociaciones** u organizaciones autónomas, partidos políticos y grupos de intereses.

Los principales esfuerzos para medir la democracia y la gobernanza de los países han tomado como referencia central la democracia liberal garantista y evalúan diferentes aspectos procedimentales, del Estado de Derecho, de la eficacia gubernamental y de la transparencia y la lucha contra la corrupción. El Índice de Gobernanza Mundial del Banco Mundial, los informes de la

Freedomhouse, el Índice Ibrahim de la Gobernanza en África no tienen en cuenta de forma significativa los aspectos participativos, ideológicos y culturales de la democracia y de la manera en que se articula la sociedad en las diferentes tradiciones culturales diferentes a la occidental.

Además, tampoco han desarrollado herramientas para medir la dimensión socio-política del desarrollo en los espacios territoriales subestatales. Si bien estas herramientas nos pueden dar algunas descripciones y orientaciones generales sobre los sistemas políticos de los países, son claramente insuficientes para evaluar las transformaciones que acontecen en las diferentes sociedades locales en términos de desarrollo de capacidades políticas. En consecuencia, resulta imprescindible explorar otras vías para la evaluación de las instituciones públicas y sociales y sus prácticas democráticas.

PRINCIPALES INDICADORES DE DEMOCRACIA Y GOBERNANZA

Fuente: elaboración propia

<p>FREEDOM IN THE WORLD FREEDOM HOUSE: http://www.freedomhouse.org/reports#U0z6BIV_uSp</p> <ul style="list-style-type: none"> • Clasificación derechos políticos: <ul style="list-style-type: none"> -Elecciones -Existencia de oposición -Grupos minoritarios • Clasificación de libertades civiles: <ul style="list-style-type: none"> -Libertad de expresión -Libertad de asociación -Estado de derecho • Tres categorías: <ul style="list-style-type: none"> - Países libres - Países parcialmente libres - Países no libres • Escala de 7 puntos • Encuestas anuales • Banco Mundial utiliza estos datos para sus índices de Gobernanza 	<p>WORLDWIDE GOVERNANCE INDICATORS (WGI) BANCO MUNDIAL: http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#home</p> <ul style="list-style-type: none"> • 6 dimensiones Gobernanza: <ul style="list-style-type: none"> - Voz y Responsabilidad - Estabilidad Política - Efectividad del Gobierno - Calidad Regulatoria - Estado de Derecho - Control de Corrupción • Conceptos medidos: elecciones, libertad de prensa, libertades civiles y políticas, militares en la política, cambio gobiernos, transparencia, información del sector empresarial sobre cambios legislativos, percepciones sobre desestabilización, mercados negros, corrupción, funcionamiento del poder judicial, calidad burocrática, costo transacciones, estabilidad gobierno... • Datos para casi todos países del Mundo en series temporales 	<p>IBRAHIM INDEX OF AFRICAN GOVERNANCE Mo IBRAHIM FOUNDATION (IAAG): http://www.moibrahimfoundation.org/iaag/</p> <ul style="list-style-type: none"> • Cuatro categorías y 14 subcategorías: <ul style="list-style-type: none"> -Seguridad y Estado de Derecho (Estado de derecho, responsabilidad, seguridad personal y seguridad nacional) -Participación y Derechos Humanos (Participación, Derechos y Género) -Oportunidades económicas sostenibles (Gestión pública, entorno negocios, infraestructura, sector rural) -Desarrollo Humano (Bienestar, salud y educación) • Mide la gobernanza de los países africanos entendida como la disposición de los bienes públicos y los servicios que un ciudadano tiene derecho a esperar de su Estado, y que un Estado tiene la responsabilidad de entregar a sus ciudadanos. • Escala de 0-100
--	---	--

2. Debates teóricos recientes sobre la democracia y la gobernanza en relación al Desarrollo

- **¿Cuáles son los debates actuales sobre la democracia y la gobernanza en relación a los estudios de desarrollo y cooperación internacional?**

- **¿Qué conceptos y qué aspectos de los debates merece la pena rescatar para fortalecer las capacidades sociales para la participación en la toma de decisiones democráticas?**

La calidad de la democracia, la legitimidad democrática, la validez del mandato representativo, la adaptación de la soberanía popular al nuevo contexto de gobernanza multinivel, la democracia deliberativa... son solo algunos de los debates que han ocupado la centralidad de las discusiones sobre la democracia en los últimos años.

Tras la actual crisis económica mundial, hay una creciente desafección por la política y una creencia generalizada sobre la corrupción de los gobernantes. La ciudadanía poco a poco se va haciendo consciente de su incapacidad de influir en la acción de los gobiernos, de los pocos espacios para la deliberación de los asuntos que le preocupan y del agotamiento de las fórmulas de representación política.

CASTORIADIS, Cornelius (2005): Escritos políticos. Madrid, Los libros de la catarata: Más allá de las posiciones de los teóricos clásicos de la democracia liberal, hay un amplio consenso en torno a la idea de que la clase política hace tiempo que dejó de representar la voluntad de la ciudadanía para ponerse al servicio de los intereses de unos partidos políticos con estructuras poco democráticas.

SUBIRATS, Joan (2007): Democracia, participación ciudadana y transformación social. En: Pedro Ibarra e Igor Ahedo (editores): *Democracia participativa y desarrollo Humano*. IISJ de Oñati/Dykinson, pp. 23-35: Los poderes económicos y los mercados globalizados, y los procesos de fragmentación del poder provocan una deslegitimación de las instituciones formales que siguen ancladas en sus territorios nacionales, causando nuevas desigualdades y exclusiones políticas.

JAUREGUI, Gurutz (2013): Hacia una regeneración democrática. Propuestas para la supervivencia de la democracia. Madrid. Catarata: La visión pluralista competitiva de la democracia que defiende que *“la democracia es demasiado importante para dejarla en manos de los ciudadanos”* tiene que ser sustituida por la idea de que *“la democracia es demasiado importante para dejarlas –solo- en manos de elites políticas”*.

Los sectores más excluidos de la población (mujeres y niñas, personas sin recursos, indígenas y minorías étnicas...) no tienen canales de participación, y sus demandas no llegan a los parlamentos y a los gobiernos. A estas evidencias hay que sumar otros procesos como la complejidad de los sistemas de decisión en un mundo globalizado donde se multiplican los espacios de poder más allá del Estado-Nación, y el comentado desinterés de la población por la política. Los poderes económicos y los mercados globalizados acompañados de otros procesos de fragmentación del poder ahondan en esta

deslegitimación de las instituciones formales que siguen ancladas en sus territorios nacionales sin ser capaces de resolver las exclusiones políticas.

En relación al Desarrollo, los debates actuales sobre la participación, la democracia y la gobernanza se han centrado en la dimensión instrumental de la participación democrática y del empoderamiento, y la exigencia de determinadas condiciones económicas y políticas para la implementación de la democracia y el desarrollo en los diferentes países.

Debates sobre la participación: A las primeras propuestas de las teorías democráticas radicales y feministas de los años 70 y 80, le sucedieron metodologías participativas aplicadas a proyectos de desarrollo comunitario de los años 90. Estas metodologías con una finalidad más instrumental no tenían en cuenta suficientemente las desigualdades y complejidades del poder, y tampoco diferenciaban entre los distintos niveles políticos y administrativos, y sus mecanismos de representación.

VIADERO ACHA, María, ALBERDI BIDAGUREN, Jokin (2011): La incorporación de la Participación y la Equidad de Género en las Cooperaciones Autonómicas – Género-ekitate eta Partaidetza, Autonomia Erkidegoen Lankidetzan. HEGOA. Cuadernos de Trabajo 54. Bilbao, HEGOA, pp. 22-26: *“Desde diferentes sectores de la academia se ha insistido en que no todos los procesos participativos son positivos en términos de desarrollo transformador. White (2001: 161-163) distinguió entre participación nominal (cuando esta solo es formal); instrumental (cuando es un medio para lograr un resultado a bajo costo); representativa (cuando es un medio efectivo para que la población exprese sus intereses); y transformadora (cuando la participación es al mismo tiempo un medio de emancipación y un fin en sí mismo). Desde una perspectiva más instrumental, la participación ciudadana se puede limitar al mero intercambio de información, a una simple consulta ciudadana, a la concertación entre autoridades y líderes, o ir más allá y alcanzar la cogestión o incluso la coproducción de servicios” (Colino y Del Pino, 2008: 264-273).*

La instrumentalización de la dimensión participativa en los procesos de desarrollo se acrecentó en este período de posguerra fría, y es concebida por los principales agentes del desarrollo, como un mero medio orientado a conseguir mejores resultados y mayor eficacia en los proyectos. Las iniciativas participativas colectivas que defienden derechos y que unen a personas ante objetivos comunes rara vez son apoyadas, ya que se prefiere una participación más institucionalizada que responda mejor a la visión neoliberal del desarrollo.

La gran mayoría de los modelos y métodos de participación existentes parten de la premisa de la exclusión política. En consecuencia, la participación difícilmente alcanzará un carácter transformador hasta que el conjunto de las personas y grupos puedan participar del debate, para lo cual tienen que estar

suficientemente equipadas y tener las habilidades necesarias para reclamar sus derechos.

VILLALBA, Unai (2008): El empoderamiento entre la participación en el desarrollo y la economía social en ESPINOSA, Betty (Coord.): Mundos del trabajo: pluralidad y transformaciones contemporáneas, Quito, FLACSO, pp. 297-314: Desafortunadamente, las nociones más radicales sobre la participación y el empoderamiento que apuestan por las movilizaciones sociales como desafío a los intereses hegemónicos dentro del Estado y del mercado no parecen tener el empuje suficiente. La participación se institucionaliza, se domestica, en tanto que la teoría participativa se convierte en un medio útil que moviliza a las comunidades destinatarias para monitorear los programas de los donantes y la provisión de servicios. El empoderamiento, en su versión neoliberal, que propone ser autosuficientes y depender menos de la provisión estatal de servicios, se va imponiendo a una noción más radical, que se fundamenta en la movilización social como desafío a los intereses hegemónicos dentro del Estado y el mercado.

Debates sobre la democracia y el desarrollo: En cualquier caso, estos enfoques participativos comunitarios fueron quedando relegados a un segundo plano, en la medida que el Estado desarrollista en estas dos últimas décadas ha ido recuperando protagonismo, y el pensamiento neoinstitucionalista ha asociado la idea del buen gobierno al perfeccionamiento institucional y a la efectividad mínima del Estado para cohesionar una sociedad que fuera capaz de realizar los ajustes económicos pertinentes. A diferencia de las décadas de los 70 y los 80, en la posguerra fría la democracia es considerada condición de desarrollo.

Y la paradoja es que las numerosas investigaciones entre desarrollo económico y democracia no han podido demostrar dicha causalidad, en tanto que países con tasas de alto crecimiento económico ni se han democratizado ni han avanzado en términos de derechos humanos y, a la inversa, algunos países que no han destacado avanzar en términos de desarrollo económico han dado pasos relevantes en la instauración de democracias formales. Es precisamente esa paradoja, la que nos indica las limitaciones del modelo democrático liberal-garantista en los diferentes contextos políticos y culturales, pero también en el mundo occidental, y ello nos tiene que servir para avanzar en la construcción crítica de un desarrollo y una democracia más igualitarias y culturalmente más abiertas.

Debates sobre la gobernanza y el desarrollo: Este repunte de los debates sobre la democracia como condición de desarrollo llevó a la comunidad internacional a exigir a los países en vías de desarrollo la instauración de democracias formales a cambio de apoyos económicos. A esta exigencia neoinstitucionalista del perfeccionamiento institucional del Estado para

promocionar el avance del mercado y el crecimiento económico, le surge otra concepción de la gobernanza más normativa, que destaca la necesidad de sociedades fuertes, democráticas y participativas capaces de articular autoridades eficaces y legítimas. Desde algunos enfoques críticos se quiere subrayar la importancia de la participación, la descentralización en la toma de decisiones y la redistribución del poder como elementos claves para que el Estado sea capaz de promover el desarrollo de las capacidades humanas y de dar respuestas a las necesidades de su ciudadanía.

Sin embargo, esta concepción más abierta de la gobernanza ha quedado ocultada tras los debates de la “condicionalidad” y la “apropiación”. La buena gobernabilidad se ha convertido en una condición que los actores internacionales dominantes imponen o sugieren a los países empobrecidos para continuar recibiendo ayuda oficial al desarrollo (AOD), ventajas comerciales y ayudas financieras. Con la nueva agenda de los Objetivos del Milenio y la eficacia de la ayuda, la buena gobernanza se convirtió en un requisito previo para que la AOD fuera efectiva en su objetivo de reducir la pobreza. Esta agenda es un ejemplo de esa contradicción entre condicionalidad y apropiación. Los principales actores de la Comunidad Internacional retienen la influencia suficiente para sugerir las prioridades y consideraciones a los gobiernos socios y, simultáneamente, se ha pretendido que estos gobiernos de los países empobrecidos se apropiaran de sus procesos de desarrollo.

Este paradójico esquema ha servido para la aplicación de las políticas “neodesarrollistas” que se experimentaron en la década de los 90 y se extendieron con el nuevo milenio. Los organismos internacionales y las potencias occidentales han persuadido a los países del Sur para que siguieran aplicando las macro-políticas de ajuste estructural que venían poniendo en marcha desde inicios de la década de los 80, combinándolas con fuertes programas públicos de lucha contra la pobreza. El resultado ha sido que, con cada vez más frecuencia, los intereses sociales aparezcan confrontados a los intereses de los grandes capitales y a los de los gobiernos sometidos a sus dictados. Esta coyuntura tiene que ser aprovechada para impulsar modelos de gobernanza democrática relacional liderados por sociedades fuertes, democráticas y participativas que son capaces de articular autoridades legítimas, y que son capaces de reorientar el modelo socio-económico de una manera más justa.

Hemos recuperado el Recuadro de la asignatura del marco teórico y metodológico, donde Sandel aboga por una visión más profunda de la gobernanza democrática que pretende la mejora de las instituciones democráticas, el cultivo de la solidaridad, el sentido de la comunidad y, en definitiva, la justicia distributiva.

SANDEL, Michael (2012): *What Money Can't Buy: The Moral Limits of Markets*. Farrar, Straus and Giroux, New York: La gobernanza democrática se devalúa tremendamente si se reduce al papel de sirvienta de la economía de mercado. Democracia es más que fijar incentivos para que los mercados funcionen mejor. El objetivo de los mercados es organizar la actividad productiva, para maximizar el bienestar del consumidor. Pero la gobernanza democrática significa mucho más que maximizar el PIB o satisfacer las preferencias del consumidor. Supone también buscar la justicia distributiva, promover la salud de las instituciones democráticas y cultivar la solidaridad y el sentido de comunidad, que la democracia requiere.

Bibliografía

- PÉREZ de ARMIÑO, Karlos (dir.) (2000): Diccionario de Acción Humanitaria y Cooperación al Desarrollo, Bilbao: Hegoa. Sigüientes entradas:

- *Participación*. pp. 418-420
<http://www.dicc.hegoa.ehu.es/listar/mostrar/167>
- *Buen Gobierno*. pp. 82-84
<http://www.dicc.hegoa.ehu.es/listar/mostrar/24>
- *Empoderamiento*. pp. 220-224
<http://www.dicc.hegoa.ehu.es/listar/mostrar/86>

- REYES, Román (dir.) (2009): Diccionario Crítico de Ciencias Sociales, Madrid, UCM. Sigüiente entrada:

-*Poliarquía*:

<http://pendientedemigracion.ucm.es/info/eurotheo/diccionario/P/poliarquia.htm>

- ARGIBAY, Miguel; y CELORIO, Gema (2009): Diccionario de Campaña: Conceptos clave para el debate sobre los acuerdos de Asociación Económica entre la UE y los países ACP. Bilbao: Hegoa. Sigüiente entrada:

-*Gobernanza*. pp. 77-79

http://publ.hegoa.efaber.net/assets/pdfs/206/Diccionario_Campa_a.pdf?1309420766