

Aspectos socio-políticos del Desarrollo Humano Local: Nuevas claves de análisis para la participación democrática y las interacciones público-privadas

Autoría: Jokin Alberdi Bidaguren

Coordinación: Amaia del Río Martínez

ISBN: 978-84-89916-90-6

Hegoa



www.hegoa.ehu.es

UPV/EHU. Edificio Zubiria Etxea
Avenida Lehendakari Agirre, 81
48015 Bilbao

Tel.: 94 601 70 91

Fax: 94 601 70 40

hegoa@ehu.es

UPV/EHU. Centro Carlos Santamaría
Elhuyar Plaza, 2
20018 Donostia-San Sebastián

Tel.: 943 01 74 64

Fax: 94 601 70 40

UPV/EHU. Biblioteca del Campus de Álava
Apartado 138

Nieves Cano, 33

01006 Vitoria-Gasteiz

Tel. / Fax: 945 01 42 87

Diseño y Maquetación: Marra, S.L.



Este documento está bajo una licencia de Creative Commons. Se permite copiar, distribuir y comunicar públicamente esta obra con libertad, siempre y cuando se reconozca la autoría y no se use para fines comerciales. No se puede alterar, transformar o generar una obra derivada a partir de esta obra.

Licencia completa: <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/es/>

Financiado por:



Índice

Listado de siglas	7
1. Introducción	9
2. La revisión de las principales claves de la dimensión socio-política del desarrollo: poder, participación democrática y nueva institucionalidad	15
2.1. Los principales debates sobre la democracia, participación y gobernanza	18
2.1.1. Breve evolución del pensamiento sobre la democracia y la participación en los estudios del Desarrollo	21
2.1.2. Recientes debates teóricos sobre la gobernanza y el desarrollo	26
2.2. Los aportes para una nueva institucionalidad público-privada y la participación democrática desde el enfoque de capacidades	28
2.2.1. Fundamentos teóricos de la democracia y la participación desde el Desarrollo Humano	28
2.2.2. La gobernanza y la nueva institucionalidad en las estrategias de transformación desde los territorios	39
3. Nuevas categorías socio-políticas para profundizar en el desarrollo de capacidades	45
3.1. La complejidad de las relaciones de poder y sus esferas	47
3.2. Afiliación, participación y capacidades colectivas	49
3.3. Otros conceptos para el análisis socio-político del DHL: La resiliencia y la innovación institucional	50
4. Pistas para una propuesta de análisis de los procesos participativos democráticos y la nueva institucionalidad en el marco de DHL	53
4.1. Hacia un modelo analítico de la participación democrática y la interacción público-privada que contemple las distintas modalidades de regímenes de bienestar	56
4.2. Categorías centrales para evaluar la dimensión socio-política del DHL	57
4.3. A modo de epílogo	60
5. Bibliografía	65

Índice de cuadros

Cuadro 1. Principales debates sobre la participación democrática y la gobernanza	19
Cuadro 2. PNUD: Gobernabilidad democrática	25
Cuadro 3. Diferentes concepciones sobre la democracia: poliarquía de Dahl y democracia para el desarrollo humano	30
Cuadro 4. La democracia según Mandela	31
Cuadro 5. Revisión de los debates sobre la gobernanza democrática y el desarrollo humano	44
Cuadro 6 Evaluación de la participación en los procesos de DHL	58
Cuadro 7. Evaluación de la integralidad del marco socio-político en las sociedades locales	59
Cuadro 8. Evaluación del grado de apropiación de los procesos de DHL	59
Cuadro 9. Evaluación de la agencia colectiva y las capacidades funcionales para el proceso de DHL	60
Cuadro 10. Pistas para una nueva propuesta de análisis de los procesos socio-políticos del DHL	62

Listado de siglas

AOD Ayuda Oficial al Desarrollo

DAWN Red Alternativas de Desarrollo con Mujeres para una Nueva Era

ECDPM European Centre for Development Policy Management

GYD Género y Desarrollo

MED Mujeres en el Desarrollo

PNUD Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo

1. Introducción



Este documento, que se centra en el análisis de diferentes categorías y herramientas analíticas relacionadas con la participación democrática y la gobernanza, es una contribución al marco teórico y analítico sobre el Desarrollo Humano Local (DHL) que estamos elaborando en Hegoa.

Se pretenden conceptualizar diferentes aspectos de la democracia, la participación y las interacciones entre las esferas públicas y privadas y sus agentes que puedan ser de interés para apoyar y acompañar procesos de transformación que tratan de avanzar en términos de justicia social y bienestar. En concreto, se abordan dos dimensiones del DHL:

- La integralidad de la sociedad que implica un replanteamiento de los esfuerzos para fortalecer las instituciones y las formas de interacción entre los actores de la comunidad, del mercado y del Estado de un determinado sistema social, es decir plantear una forma nueva de comprensión de la gobernanza para el análisis del DHL, que tenga en cuenta los espacios formales e informales de poder y la complejidad de las sociedades, y que sea útil para avanzar en una simetría de poder entre el conjunto de actores.
- Y la dimensión de la participación democrática, en tanto que el bienestar de las personas y el desarrollo de las capacidades individuales, colectivas y sistémicas requiere de la participación activa en la toma de decisiones y en la planificación del propio futuro.

El abordaje de estas dimensiones, inevitablemente, tiene que ir acompañado de otras cuestiones relacionadas con:

- las diferentes concepciones ideológicas y culturales sobre el poder político y su relación con las desigualdades políticas, étnicas, de clase, de género, etc.;
- la democracia y los sistemas políticos, y su influencia sobre el desarrollo y la capacidad de cambio de una sociedad y de sus instituciones para avanzar en el Desarrollo Humano;
- la presencia de la sociedad civil y de la ciudadanía frente a la hegemonía del mercado y de algunos sectores del Estado como cambio necesario en las interrelaciones entre los diferentes agentes e instituciones para avanzar hacia otras formas de gobernanza más relacionales y simétricas, y orientadas a los objetivos del bienestar individual y colectivo;

- el reto de establecer un sistema de toma de decisiones, que integre la deliberación y la representación adecuada de los intereses del conjunto de los actores de cada sociedad, y que tenga capacidad de generar coaliciones transformadoras y articular una territorialización de las políticas públicas, donde gobiernos y resto de actores diseñan, de forma creativa, y ponen en marcha medidas donde hacen confluir sus prioridades, sus esfuerzos y sus recursos;
- el empoderamiento y análisis de las relaciones de poder para determinar el desarrollo de las capacidades y la importancia de entender la complejidad, a través de nuevas categorías que sean útiles en la transformación de las injustas estructuras de poder, y de identificar nuevas formas de participación que favorezcan los procesos de apropiación;
- el estudio de los diferentes regímenes de bienestar y la diversidad de instituciones formales e informales de una sociedad local y el acceso de sus individuos a los recursos y servicios (titularidades) que ofrecen el mercado, el Estado, la Comunidad y el Hogar.
- la conexión de la democracia, la participación y la gobernanza local con la dimensión social o colectiva del bienestar (en particular con la seguridad humana, los bienes públicos, el capital social y, sobre todo, con el desarrollo de capacidades).

En resumen, este trabajo quiere profundizar en los factores condicionantes o marco socio-político del Desarrollo Humano Local, y tratar de ofrecer ámbitos de estudio, pautas y herramientas de análisis que faciliten la comprensión de las estructuras socio-políticas y sus dinámicas en la toma de decisiones que afectan a un colectivo determinado y que inciden en la determinación de su propio futuro (Dubois, 2013:95). El objetivo no consiste en definir cómo tienen que ser los objetivos y procesos de cambio socio-político, sino más bien de entrever la manera en qué hay que plantear los procesos transformadores en los distintos contextos territoriales/locales, en definitiva, se trata de dar pistas para que los actores de un territorio tengan capacidades políticas para la transformación.

Con esta intención el trabajo se ha dividido en dos grandes bloques. En uno primero, se revisará el abordaje pasado y presente de los temas de poder, democracia, participación y gobernanza en los estudios desarrollo y cooperación internacional, seleccionando algunos de los aportes más interesantes del enfoque de capacidades humanas y de otras aportaciones de la teoría política y sociológica que puedan contribuir a esta tarea de ahondar en estrategias de transformación desde los territorios. El bloque segundo y final, estará dedicado a avanzar categorías centrales que sirvan para evaluar la participación democrática y las interacciones público-privadas de los procesos y resultados del Desarrollo Humano Local.

En concreto, en este estado de la cuestión sobre las dimensiones de la participación democrática y las interacciones público-privadas se abordarán los siguientes contenidos:

- i) La revisión de la dimensión socio-política del desarrollo y los debates actuales sobre la democracia, la participación y la gobernanza, subrayando aquellas claves para comprender la renovación de las relaciones entre las instituciones y actores públicos y privados y la referencia normativa de la participación democrática desde el enfoque de capacidades y desarrollo humano.
- ii) La importancia del desarrollo de las capacidades (sistémicas, colectivas e individuales) y el funcionamiento democrático, y la identificación de algunas herramientas útiles para abordar la apropiación y la complejidad en los procesos de DHL desde una perspectiva socio-política. Especial atención a la complejidad e innovación institucional; la deliberación democrática de calidad; las capacidades colectivas para compartir valores y tomar decisiones conjuntas; el grado de apropiación de las estrategias locales de desarrollo; la territorialización de las políticas públicas y las capacidades de articular procesos creativos entre los gobiernos y los distintos actores; y las capacidades de los sistemas para afrontar los cambios y su resiliencia.

Se trata de aportar pistas para que las sociedades avancen participativa y democráticamente en sus proyectos comunes, y de identificar los pasos para que puedan determinar, de forma autónoma, su futuro deseable y posible.

Para comprender los procesos de toma de decisión en un colectivo humano concreto y para que estos sean más democráticos y transformadores en términos de justicia social, es fundamental analizar las concepciones y prácticas del poder político que tienen lugar en ese territorio.

A partir de esta revisión de los conceptos de poder político, democracia, participación y gobernanza se quiere contribuir a la construcción de un discurso normativo del desarrollo humano con objetivos realistas, es decir que sirva para poner en marcha y acompañar procesos de transformación social. En uno de sus últimos trabajos Sen (2010) insiste en superar la concepción dominante actual de una justicia social que está fuera de nuestro alcance para ir forjando una concepción que exista como posibilidad real.

Sin embargo, desde las ciencias económicas, jurídicas y sociales se están desarrollando teorías y enfoques muy diversos sobre el desarrollo, los derechos humanos, la democracia y la gobernanza, que se están manejando de manera ambigua y que están resultando ser más útiles a los intereses particulares de gobernantes y grandes capitalistas, que a los objetivos del desarrollo humano y el bienestar colectivo. Afortunadamente, tras estos debates y tradiciones de pensamiento se están planteando nuevas preocupaciones. Se están replanteando las teorías de la justicia y cuestionando las teorías liberales de los derechos humanos y su premisa básica de que la igualdad política favorecerá la igualdad social y económica. Paso a paso se va construyendo un modelo de desarrollo inspirado en visiones alternativas del bienestar construidas desde la preocupación por la sostenibilidad, el feminismo, la pluralidad cultural, las teorías de conflictos... y por supuesto, también desde el enfoque de capacidades y el desarrollo humano local.

Se agudiza la preocupación por la incapacidad de influir en la acción de los gobiernos y la necesidad de profundizar en la calidad de la democracia, particularmente a través de la inclusión de los sectores más excluidos, de avanzar en su dimensión más deliberativa y replantear las fórmulas de representación política. Y la complejidad de las relaciones de poder en un mundo cada vez más globalizado plantea el reto de articular eficaz y democráticamente unas relaciones entre Estados, sociedades/comunidades y mercados que sean capaces de resolver los problemas en términos de justicia social. 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 (Subirats, 2007:27-28).

2.1. Los principales debates sobre la democracia, participación y gobernanza

Frente a las concepciones hegemónicas del desarrollo económico neoliberal, de la democracia liberal garantista y del buen gobierno, se están construyendo enfoques alternativos en torno al desarrollo humano sostenible, a los conceptos democráticos más substantivos, a la gobernanza democrática y a los derechos de nueva generación. Las nuevas amenazas que plantea la globalización (riesgos globales) están contribuyendo a la articulación de una nueva conciencia más cosmopolita (modernización reflexiva) que, a partir de acciones transformadoras situadas fuera de las instituciones oficiales (subpolítica), exigen la imposición de nuevas regulaciones transnacionales (Beck, 2002). Las nuevas realidades entrelazadas locales, nacionales y globales cuestionan las viejas lógicas democráticas y de gobierno, y necesitan de nuevos proyectos y sistemas de valores.

Según Jauregui (2013:45-48) un nuevo contrato social resulta necesario para adaptar y actualizar los contenidos de la libertad, la igualdad y la fraternidad a las circunstancias actuales y, de esta manera, reequilibrar la autoridad y la responsabilidad de hacer efectivos este conjunto de valores. Los modos tradicionales de entender las libertades políticas individuales y la igualdad como bienestar colectivo tienen que ser complementarios a una nueva manera de entender la fraternidad/solidaridad que tiene que basarse en la actividad pública voluntaria de la ciudadanía y en una nueva política de la diversidad.

Este pensamiento alternativo tiene que partir del convencimiento de que la solidaridad, al igual que la libertad y la igualdad, es fundamento de los derechos humanos, la democracia y la participación. Se subraya la necesidad de una profunda revisión axiológica del Estado y la sociedad sin desdeñar la importancia de adecuar las relaciones de poder y los ordenamientos jurídicos a unos valores más justos y democráticos. Estos sectores críticos con el modelo actual incorporan a sus reflexiones y propuestas las exigencias que plantean los bienes colectivos (satisfacción de las necesidades básicas humanas, el equilibrio ecológico, la ausencia de violencias...) y las injusticias a las que están sometidos determinados colectivos (mujeres, infancia, colectivos indígenas...). Si bien algunos gobiernos están incorporando algunos de estos elementos en sus agendas, lo cierto es que cuando esas reflexiones y propuestas ponen en cuestión los fundamentos de la economía de mercado o el sistema democrático liberal-garantista, la reinterpretación fuerte de esos valores deja de tener capacidad de incidencia.

A continuación, de forma resumida y artificialmente dicotómica, se presentan algunas ideas hegemónicas y contra-hegemónicas que tienen que ver con diferentes aspectos de la participación democrática y la gobernanza.

Desde la economía del bienestar y las teorías utilitaristas se ha planteado la necesidad del crecimiento económico para asegurar el desarrollo de los países, para lo cual sus gobiernos han puesto en marcha una serie de macro-políticas de ajuste estructural que obtuvieron escasos resultados en la década de los 80 y de los 90. Con la Declaración del Milenio se trataron de combinar estas políticas de ajuste con unas meso-políticas favorables a los

grupos más vulnerables que redujeran la pobreza, aunque la crisis mundial del 2008 frenó esta estrategia de desarrollo para regresar de nuevo a las fórmulas más agresivas de ajuste. El enfoque axiológico del libre mercado y las teorías de la elección racional no son capaces de resolver los conflictos de intereses en tanto que no pretenden el interés general. Frente a esta propuesta de desarrollo defendida por los sectores hegemónicos, desde otros enfoques alternativos, particularmente desde el enfoque de capacidades, se impulsa un debate sobre el significado multidimensional y normativo del desarrollo en que las personas dejan de ser un medio para el funcionamiento de los mercados, y pasan a ser el fin último del desarrollo humano. El desarrollo es justo o no es desarrollo. Y este Desarrollo Humano inevitablemente tiene que ser Sostenible, es decir, el paradigma actual del desarrollo, debe ser sustituido por otro al servicio de la sostenibilidad.

Cuadro 1. Principales debates sobre la participación democrática y la gobernanza	
Conceptos/enfoques hegemónicos	Conceptos/enfoques alternativos
Desarrollo económico neoliberal Economía del bienestar y utilitarismo (Políticas de Ajuste Estructural + Objetivos del Desarrollo del Milenio)	Desarrollo humano sostenible Enfoque capacidades (Salud + Educación + Bienestar material + Participación en la toma de decisiones)
Democracia representativa/liberal Poliarquía de Dahl (Democracia procedimental + Estado de Derecho + Eficacia gubernamental + anti-corrupción)	Democracia substantiva/participativa Enfoque capacidades /Triple valor de la Democracia de Sen: Democracia asociada dignidad humana + vinculación Derechos Civiles y Políticos con Derechos Económicos, Sociales y Culturales + construcción sistema de valores para fijar prioridades políticas
Participación (Enfoque participatorio) (institucionalización de la participación en la democracia representativa + participación instrumentalizada)	Participación crítica/afiliación Participación social y crítica como necesidad humana + Afiliación como capacidad humana central (capacidad interacción social y solidaria + capacidad de tratar con dignidad y proteger contra la discriminación)
Buen gobierno Neo-institucionalismo (perfeccionamiento institucional + efectividad mínima del Estado capaz de realizar los ajustes económicos)	Gobernanza democrática y relacional Enfoque capacidades (Necesidad sociedad fuerte, democrática y participativa que articule autoridades legítimas y eficaces que trabajen por un modelo socio-económico más justo)
Derechos individuales/civiles y políticos Teoría de la Justicia de Rawls: Instituciones deberían garantizar la autonomía individual (Derecho a voto + Libertad Expresión + Propiedad + Libertad respecto arresto arbitrario)	Derecho al desarrollo/derechos nueva generación Enfoque normativo de la justicia y evaluación de los méritos de las instituciones (Sen) + Debates sobre concepciones multiculturales de los derechos humanos + Lucha por los derechos de solidaridad

Fuente: Elaboración propia.

Frente a una concepción que destaca 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, se va fraguando una concepción de democracia más participativa, donde la democracia es un valor asociado a la dignidad humana que la hace deseable en sí misma y que respeta los procedimientos para satisfacer las capacidades de participación que puedan tener las personas que viven en diferentes contextos y tradiciones culturales. Esta nueva concepción democrática tiene también una dimensión instrumental que pone el acento en la inclusión de los grupos que quedan marginados del poder y de las decisiones políticas, y que parte de la premisa de que es imposible separar la igualdad política de los derechos económicos y sociales. Además, esta democracia del desarrollo humano tiene una dimensión constructiva, donde la democracia es un sistema de valores que sirve de base para fijar prioridades políticas de cada sociedad o grupo humano (Deneulin, 2009:191-196).

Frente a las ideas neoinstitucionalistas del buen gobierno que lo asocian al perfeccionamiento institucional y a la efectividad mínima del Estado para el buen funcionamiento de los mercados, desde el institucionalismo radical se van popularizando otras ideas asociadas a la gobernanza democrática relacional que insisten en la necesidad de sociedades fuertes, democráticas y participativas que articulen autoridades legítimas y eficaces, que sean capaces de reorientar el modelo socio-económico de una manera más justa. Ante los postulados rawlsianos que mantienen el deber de las instituciones para garantizar la autonomía individual a través del derecho al voto, la libertad de expresión, el derecho a la propiedad y la libertad respecto al arresto arbitrario, se están abriendo camino otros enfoques. Entre ellos cabe destacar los siguientes: un enfoque más normativo de la justicia que evalúa los méritos de las distintas instituciones (Sen, 2010); nuevas concepciones sobre las relaciones de poder y la autonomía política (Held, 1997); nuevos enfoques sobre los derechos humanos y su permeabilidad ante la pluralidad cultural (Santos, 1997) y la necesidad de ampliar los derechos de solidaridad (Rodríguez-Palop, 2002).

La calidad de la democracia, la legitimidad democrática, la validez del mandato representativo y la adaptación de la soberanía popular al nuevo contexto de gobernanza multinivel han ocupado la centralidad de los debates sobre la democracia en los últimos años. 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 (Castoriadis, 2005). A esta evidencia, hay que sumar otros procesos, como la complejidad de los sistemas de decisión en un mundo globalizado donde se han multiplicado los espacios de poder más allá del Estado-nación, y un desinterés y una desafección generalizada de la población por la política. En consecuencia, para profundizar en la democracia en clave de desarrollo humano, es necesaria la relegitimización de las autoridades y poderes públicos a través de un mandato más democrático, menos jerárquico, que no transfiera automáticamente

la capacidad de decisión a unas/os representantes que realmente no representan, y resulta obligado articular nuevos espacios e instituciones para la deliberación democrática ciudadana.

2.1.1. Breve evolución del pensamiento sobre la democracia y la participación en los estudios del Desarrollo

Las diferentes formas de entender el poder y las teorías sobre la democracia, la participación y la gobernanza han estado centradas en el Estado y en su funcionamiento, y en las discrepancias entre las personas defensoras de los planteamientos conflictivistas y las que destacaban los aspectos cooperativos y consensuales de la política. Es un error tratar de reducir la diversidad de los recursos teóricos sobre el poder. Sin embargo, este marco de desarrollo humano local necesita identificar cuáles son los elementos de la teoría política y sociológica a desarrollar. A este respecto, resulta inevitable partir de la premisa de la coexistencia de tres enfoques meta-teóricos (posicionamientos normativistas; enfoque crítico-dialéctico; y corriente principal positivista) y de dos fuerzas impulsoras de la evolución de la macro-teoría política que son la dinámica interna de la ciencia establecida y la innovación rebelde, y de la determinación de fines externos a la ciencia como son la asesoría en las políticas públicas y la oposición de los movimientos políticos al sistema (Von Beyme: 1994:320-323).

El marco analítico de DHL que se está construyendo en Hegoa precisa de nuevas ideas y categorías en tanto que no es una macro-teoría sobre el Estado, sino del desarrollo local. Y, cómo se puede apreciar tras la lectura de los distintos estados de la cuestión, el marco teórico y metodológico de DHL parte de una posición normativista que se apoya en los enfoques crítico-dialécticos que cuestionan las principales corrientes positivistas y funcionalistas, y que trata de buscar vías para que los distintos actores de un territorio interactúen de manera cooperativa en la búsqueda de mayor bienestar y justicia social para su sociedad. La cooperación entre los que tienen el poder y no lo tienen es, por definición, poco probable, sino se articula en términos de subordinación, y por tanto no es una cooperación voluntaria. La cuestión reside en poner en marcha procesos que sean capaces de alterar esas relaciones entre poderosos y subordinados, y de crear las condiciones en cada contexto territorial y en cada momento para que, colectivamente, se articulen procesos donde el conjunto de los actores puedan compartir valores y visiones de lo que tiene que ser su bienestar, y equilibrar las diferencias en el reparto de poder. En este subapartado se pretenden rescatar algunas ideas de la evolución del pensamiento sobre el poder, la democracia y la participación en el contexto del Estado, que puedan servir para seguir profundizando en este marco de DHL y para avanzar en las estrategias de transformación desde los territorios.

Los debates teóricos dominantes sobre la democracia (Del Águila, 1997:142-151) han estado centrados en su funcionamiento (democracia empírica). La ciencia política y el derecho constitucional han dedicado sus esfuerzos a comprender el modelo

democrático liberal-garantista basado en la separación entre Estado y Sociedad, que entiende la democracia en su contribución a la libertad, al desarrollo y al bienestar de cada ciudadano-individuo, donde las personas obtienen garantías institucionales suficientes para conseguir sus intereses particulares. Según esta visión de la democracia del Estado, para su funcionamiento precisa de la garantía de los derechos civiles, la división de poderes, el control de la legalidad, el consentimiento de los gobernados, el control de los representantes a través de las elecciones periódicas, y la representación política de los intereses ciudadanos.

Para comprender mejor este funcionamiento democrático, las teorías pluralista-competitivas han complementado esta manera de entender la democracia liberal-garantista, advirtiendo que no es necesaria la participación directa de la ciudadanía en los gobiernos, siendo suficiente con que sus aspiraciones e intereses fueran tenidas en cuenta a través de la elección de las élites plurales que se disputarían el poder del Estado. Según Dahl, para describir estos sistemas políticos estatales, no sería necesario el término de democracia y bastaría con el de “poliarquía”, y el establecimiento de un mecanismo de elección donde élites capacitadas presentan alternativas atractivas y funcionales al electorado, y resuelven los problemas políticos mediante el equilibrio de intereses contrapuestos y plurales. Con estas afirmaciones no se trata de desacreditar a las concepciones liberal-garantista y pluralista-competitiva de la democracia, sino de remarcar que los valores y sus concepciones sobre la legitimidad, la representación y la deliberación son insuficientes para el desarrollo de las capacidades políticas de las personas y de los colectivos.

Estos modelos teóricos son muy limitados, y rehúyen de un concepto normativo de la democracia que sea de utilidad para analizar procesos de transformación desde espacios territoriales infra-estatales. Por el contrario, el modelo democrático-participativo que trata de combinar la protección de los intereses individuales con la participación política ciudadana aportan ideas que pueden servir como punto de partida. La deliberación conjunta y de calidad en la esfera pública, el autodesarrollo individual a través de la participación, el fomento y la participación de los espacios e instituciones mediadoras, la extensión de la participación en las distintas esferas de la vida...son algunos de los elementos que pueden servir para profundizar en la calidad de la democracia (Del Águila, 1997:147) y en la dimensión política del DHL. 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 dejarla -solo- en manos de las élites políticas” (Jauregui, 2013:57-59).

Desafortunadamente, los debates en torno a las articulaciones entre Democracia y Desarrollo se han limitado a abordar unas pocas cuestiones relacionadas con la evolución de los significados de la participación democrática y el empoderamiento en los proyectos comunitarios, y con los debates sobre la exigencia de determinadas condiciones económicas para la implementación de la democracia en los diferentes países.

La participación democrática y el empoderamiento en los proyectos comunitarios:

Destacar que la participación democrática y el empoderamiento son dos de esas categorías que hay que revisar en tanto que han sido profusamente utilizadas en los estudios de desarrollo con significados muy divergentes. En las décadas de los 70 y los 80, desde los postulados de las teorías democráticas radicales surgieron algunas propuestas emancipadoras en el campo educativo, el feminismo y la acción social. La educación popular de Freire, los trabajos de la Red Alternativas de Desarrollo con Mujeres para una Nueva Era (DAWN) y la investigación-acción participativa (IAP) son un claro exponente de estas primeras propuestas que cuestionaban las estructuras de poder y toma de decisión vigentes. Esta visión más normativa de la participación democrática cuestionaba radicalmente las instituciones políticas y apostaba por un nuevo modelo de relaciones entre las autoridades estatales y la sociedad.

A estas propuestas con trasfondo axiológico importante, le sucedieron otras muchas metodologías participativas, como el Diagnóstico Rural Rápido y el Diagnóstico Rural Participativo, aplicadas a los proyectos y programas de desarrollo comunitario impulsados, principalmente, por la cooperación internacional. Estas metodologías, con una finalidad más instrumental, no tuvieron suficientemente en cuenta las desigualdades y complejidades del poder (Cooke y Kothari, 2001:1-7) y fueron poco sensibles a las diferencias entre los distintos niveles políticos y administrativos y sus mecanismos de representación (Hickey y Mohan, 2004:20-21). Se puede apreciar una cierta rectificación en estos planteamientos en los últimos años, cuando algunos gobiernos locales en su empeño de proveer servicios de una manera más efectiva, han comenzado a mostrarse más responsables ante las aspiraciones ciudadanas y han posibilitado nuevos métodos de participación como pueden ser los presupuestos participativos (Jubeto, 2008:5-9). Aunque esta última no ha sido la tendencia general.

La extensión del pensamiento neoliberal durante la posguerra fría y el auge de determinadas teorizaciones sobre el desarrollo comunitario han ido facilitando la aparición de categorías nuevas como el capital social, el buen gobierno, la gobernanza democrática... que han servido para intensificar la instrumentalización de la dimensión participativa de los procesos de desarrollo. La participación, en lugar de concebirse como un fin en sí mismo, inherente al tipo de desarrollo que se pretende, se comienza a concebir como un mero medio orientado a conseguir mejores resultados y mayor eficiencia en los proyectos. La exaltación de la dimensión individual del empoderamiento que busca la recuperación de la autoestima y la creencia de la legitimidad a actuar en las decisiones que afectan a cada persona ha ido diluyendo la dimensión colectiva del empoderamiento. Partiendo de la premisa que tanto el empoderamiento individual y colectivo son fundamentales para el desarrollo de capacidades, lo cierto es que desde las propuestas hegemónicas se ponen infinidad de trabas a las iniciativas participativas colectivas que defienden derechos, y que unen a las personas ante unos objetivos comunes.

La participación se ha ido domesticando, se ha ido institucionalizando en lo formal, en tanto que la teoría participativa se ha ido convirtiendo 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, propone ser autosuficientes y depender menos de la provisión estatal de servicios. La conflictividad de la participación y la dimensión política del empoderamiento se diluyen en los discursos técnicos de la efectividad. No se tienen en cuenta los contextos socio-culturales, y la participación y el empoderamiento dejan de ser una amenaza para ser aliados en tanto que se transfieren buena parte de los costes de las iniciativas a los colectivos pobres en un contexto de políticas de ajuste donde el Estado recorta sus ámbitos sociales y económicos de intervención (Mohan y Stokke, 2000:247). 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 (Villalba, 2008:303). Sin embargo, estas nuevas propuestas que recuperan el protagonismo de la participación como componente central del desarrollo humano y del bienestar necesitan de un nuevo marco conceptual y una praxis de la participación concebida como capacidad humana. Cuestión que se abordará posteriormente.

Esto en cuanto a la reciente evolución de la participación y el empoderamiento en los estudios de desarrollo. Desde una perspectiva más analítica, la doctrina ha distinguido entre una participación nominal, cuando 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 un medio de emancipación y un fin en sí mismo (White, 2001:161-163). La participación ciudadana puede quedar limitada al mero intercambio de información o a una simple consulta ciudadana, aunque en ocasiones puede alcanzar la concertación entre autoridades y líderes, o incluso plantearse la cogestión y/o coproducción de servicios (Colino y Del Pino, 2008:264-273). Otros autores (Alguacil, 2005:8-9) distinguen entre métodos de participación ciudadano-cliente, de democracia directa basada en nuevos métodos de consulta; deliberativos basados en el diálogo individual o colectivo; y de participación ciudadana directa en la gestión y toma de decisiones. Una clasificación similar distingue entre modelos burocráticos, gerenciales y relacionales de participación.

Lo cierto es que la gran mayoría de los modelos y métodos de participación existentes parten de la premisa de la exclusión política, por lo que la participación solo alcanzará un carácter transformador cuando el conjunto de las personas y grupos puedan participar del debate y estén suficientemente equipadas con el nivel adecuado de funcionamiento político y con las habilidades necesarias para reclamar sus derechos (Bohman, 1997:33 citado por Deneulin, 2009:202).

La democracia como condición de desarrollo: Tras la II Guerra Mundial, y en plena fase de crecimiento económico, se extendieron las ideas que postulaban que cuanto más rica era una nación había más posibilidades de instaurar un régimen democrático. Sin embargo, en las décadas de los 70 y 80 con la crisis del petróleo y de la deuda

externa, sectores académicos conservadores mantuvieron que el autoritarismo no era incompatible con el desarrollo económico. Sin embargo, los escasos resultados de las políticas de ajuste en términos de crecimiento económico durante la década de los 80, y la extensión cuasi universal de las democracias liberales tras el colapso de la Unión Soviética y la explosión de transiciones políticas en América Latina y luego en África, plantearon de nuevo la conveniencia del perfeccionamiento de las instituciones del Estado para garantizar el crecimiento y desarrollo económicos. Se acuñan conceptos como el de buen gobierno y gobernanza democrática que insisten en que la democracia es condición de desarrollo.

En consecuencia, en estas últimas dos décadas, el Estado desarrollista ha ido recuperando el protagonismo perdido, en detrimento de los enfoques participativos comunitarios que, como se ha señalado, fueron quedando relegados a un segundo plano. El pensamiento neoinstitucionalista dominante asoció la idea del buen gobierno al perfeccionamiento institucional y, en concreto, a la efectividad mínima del Estado para cohesionar una sociedad que fuera capaz de realizar los ajustes económicos pertinentes.

Desde el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) se trató de construir una visión de la gobernanza más alternativa, concibiéndola como un objetivo de desarrollo relacionado con la necesidad de una sociedad fuerte, democrática y participativa que articulara autoridades políticas eficaces y legítimas. Sin embargo, esta propuesta alternativa no lo fue tanto en la práctica, ya que planteaba iniciativas y reformas de gobernabilidad muy sesgadas hacia los postulados de la democracia liberal-garantista y al concepto de poliarquía de Dahl, que difícilmente eran trasladables a otros lugares y culturas del mundo.

Cuadro 2. PNUD: Gobernabilidad democrática

Una democracia que da poder al pueblo debe construirse desde dentro: no se puede importar

En muchos países, uno de los retos esenciales para consolidar la democracia es edificar las instituciones clave para una gobernabilidad democrática:

- Un sistema representativo, con partidos políticos que funcionen correctamente y asociaciones basadas en intereses comunes.
- Un sistema electoral que garantice elecciones libres y justas, así como el sufragio universal.
- Un sistema de controles y comprobaciones basado en la separación de poderes, en el que el poder judicial y el poder legislativo sean independientes.
- Una sociedad civil y dinámica, capaz de supervisar al Gobierno y a las transacciones privadas, y de brindar alternativas para la participación política.
- Medios informativos libres e independientes.
- Un control eficaz del ejército y otras fuerzas de seguridad.

Fuente: PNUD, 2002:4.

Lo paradójico es que numerosas investigaciones que se han dedicado a analizar la correlación entre desarrollo económico y democracia no han podido demostrar dicha

causalidad, en tanto que países con tasas de alto crecimiento económico o que han mejorado sus índices de desarrollo humano no se han democratizado, ni han avanzado en términos de derechos humanos y, a la inversa, algunos países que no han destacado por avanzar en términos de desarrollo económico han dado pasos relevantes en la instauración de democracias formales.

Desde otros sectores de la academia se insiste en que son otros factores socio-culturales, como, el nivel educativo, la ausencia de desigualdades extremas, el pluralismo político... los que explican mejor los procesos de democratización de las sociedades. Desde la perspectiva e intencionalidad de este trabajo que pretende la transformación social y la reducción de las desigualdades desde lo “local”, estos otros factores son mucho más relevantes, y por tanto tienen que recibir una mayor consideración en los análisis.

2.1.2. Recientes debates teóricos sobre la gobernanza y el desarrollo

Como se ha mencionado, en la década de 90, repuntaron los debates sobre la democracia como condición del desarrollo económico, cuando desde el neoinstitucionalismo se alertó sobre la necesidad de una efectividad mínima del Estado para el correcto funcionamiento de la economía de mercado. Estos debates teóricos y la praxis del buen gobierno y la gobernanza democrática de estas dos últimas décadas no han mostrado resultados satisfactorios en términos de desarrollo humano y justicia social. Con el nuevo milenio y la aparición de la nueva arquitectura de la ayuda, la gobernanza se asocia a un modelo idóneo de gestión estatal que los países receptores de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) deberían de seguir. Aquellos países inestables política y económicamente que quieran recibir AOD son obligados o persuadidos para poner en práctica estos modelos de gestión. Los debates sobre la gobernanza y el desarrollo se reducen, y quedan circunscritos al ámbito de la gestión de la AOD.

En los inicios del nuevo milenio, estos planteamientos tuvieron su reflejo académico en una escala más reducida, en los debates latinoamericanos sobre la gobernanza, el desarrollo económico local y la descentralización del Estado (Llorens JL., Albuquerque F., del Castillo, J., 2002; Gonzales de Olarte, 2003). Los debates sobre la gobernanza local y la descentralización se han limitado a trasladar los planteamientos económicos dominantes y las experiencias políticas de descentralización de los países del Norte a las realidades locales de los países del hemisferio Sur. Las estrategias de desarrollo económico local han explorado la descentralización política y fiscal como factores determinantes. Esta visión tan tecnocrática de la gobernanza local y la descentralización es criticada por otro sector de la academia que entiende que la descentralización estatal agudiza la falta de políticas sociales y el incremento de la pobreza y la exclusión, en la medida que la descentralización política es concebida como una estrategia de supervivencia para algunas élites, más que como una acción positiva para el empoderamiento de las comunidades locales (Graña, 2005).

En definitiva, la descentralización política es realmente útil cuando se consigue acercar la toma de decisiones a la gente de un territorio, en caso contrario suele concebirse como una forma de repartir el poder entre distintos grupos dominantes. Ante este enfoque limitado de la gobernanza en el estudio de los procesos del desarrollo, poco a poco se va construyendo un institucionalismo más radical que propone fórmulas institucionales y prácticas democráticas orientadas a poner en marcha iniciativas económicas y sociales que tienen la justicia como referente, tanto en los niveles macro como micro. Es en el análisis de estas nuevas tendencias, donde rebuscar algunas claves, como la territorialización de las políticas públicas o las coaliciones transformadoras, que pueden ser de utilidad para este marco de DHL.

La celebración de elecciones periódicas y una mínima garantía de los derechos civiles y políticos, la efectividad gubernamental y la capacidad del Estado para articular marcos regulatorios suficientes para el buen funcionamiento de los mercados, las medidas para reducir la corrupción, el clientelismo y la falta de transparencia, y la gobernanza de la AOD han sido el centro de atención en los debates. Mientras que, otros temas fundamentales para articular una interacción democrática entre actores gubernamentales y sociales han quedado relegados a un segundo plano.

La falta de interés de la ciudadanía en los diferentes niveles de toma de decisión no ha conseguido ir más allá de los macro debates teóricos de la sociología y la ciencia política. Las ciencias de la administración no han avanzado en la exploración de nuevas fórmulas de gobernanza democrática y de elaboración de políticas públicas. No se ha prestado suficiente atención a la marginalidad de los intereses sociales en el actual contexto dominado por las relaciones entre el mercado y el Estado. Desde la academia que trabaja con los sectores progresistas de la sociedad para avanzar en la transformación, tampoco se ha prestado excesiva atención a que los valores e intereses de la ciudadanía y la sociedad civil organizada no siempre son coincidentes. Tampoco los espacios y estructuras informales del poder y su influencia en el bienestar de las personas y de los grupos han requerido de la suficiente atención por parte de los estudiosos del desarrollo. Además, los debates sobre la participación comunitaria en las últimas décadas han estado más preocupados por cuestiones técnicas e instrumentales, y no tanto por hacer planteamientos orientados a profundizar en la simetría de poder entre los distintos actores.

Precisamente, estas claves apuntadas son fundamentales para explorar la complejidad de las formas de interacción entre los distintos actores de una sociedad y para fortalecer a los actores colectivos con capacidad transformadora. Para avanzar hacia una nueva institucionalidad democrática del desarrollo humano es obligado que, de la forma más pedagógica posible, se vayan incorporando en nuestros análisis estos aspectos señalados.

2.2. Los aportes para una nueva institucionalidad público-privada y la participación democrática desde el enfoque de capacidades

Tras esta breve síntesis de los conceptos de democracia, participación y gobernanza en los estudios de desarrollo, a continuación se abordan algunas reflexiones e ideas que pueden ser útiles para avanzar en la comprensión de las relaciones entre lo público y lo privado, y en la construcción de una referencia más normativa de la democracia y la participación.

El enfoque de capacidades que proponen Sen y otros autores, no es suficiente si no se subrayan las capacidades individuales que tengan un contenido relacional (Dubois, 2008:60). En los siguientes subapartados se presenta una batería de conceptos y categorías que relacionan la participación democrática y la institucionalidad con las capacidades colectivas y del sistema, con la finalidad de ser útiles en la evaluación de los logros de las instituciones (públicas o privadas, formales o informales), y de sus normas y recursos. Se trata de dotar de contenido normativo a determinadas categorías analíticas: capacidades democráticas, democracia deliberativa, democracia inclusiva, capacidad de afiliación, libertad relacionada con los valores públicos y el cuidado, nuevas referencias objetivas para la democracia participativa...

En primer lugar, se presentarán de forma más sistematizada los fundamentos teóricos de la democracia y la participación desde el enfoque de capacidades. En segundo lugar, se explorará la relación entre el desarrollo de capacidades, el funcionamiento institucional, y la participación democrática incidiendo en algunas categorías que pueden resultar de interés para profundizar en esta relación (apropiación, simetría en las relaciones de poder, complejidad, resiliencia, coaliciones territoriales transformadoras, innovación institucional...). Y en un apartado final, se realizará una propuesta metodológica para el análisis de los procesos de participación democrática y nueva institucionalidad partiendo de la base del marco de análisis de DHL.

2.2.1. Fundamentos teóricos de la democracia y la participación desde el Desarrollo Humano

Entre las personas que han teorizado sobre el enfoque de capacidades, precisamente, uno de los debates centrales ha girado sobre la integración de la dimensión colectiva en el concepto de bienestar y de desarrollo humano. Originariamente, el desarrollo humano ha estado inspirado en una teoría ética individualista aunque, desde posicionamientos críticos internos al propio enfoque, se ha reaccionado a la categorización de Sen sobre las libertades, y se ha fortalecido la visión evaluativa de la dimensión social (Dubois, 2008:40-41).

Una concepción más normativa de la democracia y la participación parte de la premisa de que las personas no son sujetos pasivos de las instituciones de bienestar social, sino que son sujetos activos de su propio destino. En este sentido, la democracia y la participación son dimensiones fundamentales del desarrollo humano, en tanto que

son mecanismos mediante los cuales los seres humanos ejercen su agencia en el espacio público (Deneulin, 2009:185-186).

Las teorías democráticas representativas y las elitistas han limitado la concepción y los contenidos de las capacidades individuales para tomar parte en las decisiones que afectan al futuro de las personas. Desde el enfoque de capacidades se ha tratado de avanzar en otros aspectos de la dimensión privada de la participación, aunque de cara a este estudio, también han comenzado a darse pasos en la identificación y evaluación de los aspectos colectivos de la participación y de la interacción entre las instituciones públicas y privadas.

Este apartado comienza revisando las principales aportaciones y debates que desde el enfoque de capacidades se ha realizado a la teoría sobre la democracia y la participación, y los esfuerzos por hacer operativos estos aportes teóricos. Además de elaborar las premisas básicas del enfoque de capacidades, Amartya Sen ha dedicado buena parte de sus trabajos a establecer las vinculaciones entre las libertades humanas y el desarrollo, y a construir una nueva idea de Justicia. En este recorrido, las/los teóricos de este nuevo enfoque, también se han preocupado por las conexiones entre la democracia, la participación política, la igualdad política y el desarrollo de las capacidades humanas. A continuación se abordan algunas de estas aportaciones:

El triple valor de la democracia frente a la hegemonía de la democracia liberal parte de la premisa de que la concepción hegemónica sobre la democracia es insuficiente para abordar los debates sobre el bienestar y las capacidades de las personas. Sen, tratando de superar la estrecha visión de la democracia occidental y sus propuestas de universalización, propone recuperar el triple valor de la democracia (intrínseco, instrumental y constructivo) y que la ciudadanía pueda participar en los debates públicos e influir así en la vida pública. La participación y la libertad política, además de ser intrínsecamente importantes en la existencia humana, son instrumentalmente fundamentales para generar iniciativas políticas y para garantizar la responsabilidad de los gobiernos y su rendición de cuentas, pero también son básicas para la formación de valores y para la comprensión de las necesidades, derechos y obligaciones (Sen, 2009: 77-91; Deneulin, 2009:191-196).

En esta visión más compleja y completa de la democracia que se puede apreciar en el siguiente cuadro, el razonamiento público juega un papel central en la conexión entre la democracia y la justicia, mientras que la participación política, el diálogo y la interacción pública también destacan como elementos esenciales (Sen, 2009:10-12; Sen, 2010:352-357). El razonamiento público está en el núcleo del proceso democrático, y para el enfoque de capacidades, la democracia es, sobre todo, “el gobierno por medio de la discusión” (Drèze y Sen, 2002:379 citado por Deneulin, 2009:201).

Para articular esta forma de entender la democracia, la escuela del enfoque de capacidades ha profundizado en diferentes aspectos de la teoría democrática, especialmente ha recurrido a la literatura sobre la democracia deliberativa y la democracia igualitaria.

Las libertades democráticas y la deliberación pública son aspectos clave en el enfoque de capacidades.

Cuadro 3. Diferentes concepciones sobre la democracia: poliarquía de Dahl y democracia para el desarrollo humano	
Democracia liberal-garantista/ poliarquía de Dahl	Democracia y Desarrollo Humano
<p>Cinco criterios:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Participación efectiva; • Igualdad de voto; • Comprensión ilustrada; • Control de la agenda; • Inclusión de todos los adultos en la toma de decisiones. <p>Siete instituciones:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Cargos públicos electos; • Elecciones libres, imparciales y frecuentes; • Ciudadanía inclusiva; • Derecho a postularse a un cargo público; • Libertad de expresión; • Fuentes alternativas de información; • Autonomía de asociaciones. 	<p>Triple valor de la democracia:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Valor intrínseco de la democracia: Asociado a la dignidad humana respetando la pluralidad cultural. 2. Democracia como instrumento: La democracia representativa y el respeto a derechos fundamentales no son suficientes para igualdad política. Son necesarias: <ol style="list-style-type: none"> a) la educación; b) organización popular; c) tradiciones políticas; d) cierta igualdad social. DESC deberían entrelazarse con los derechos políticos para avanzar contra la desigualdad. 3. Democracia como conjunto de valores que contribuye a la construcción de valores alrededor de los cuales la sociedad es organizada. <p>Práctica democrática desde el enfoque de capacidades:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Inclusión de los grupos más excluidos en la toma de decisiones en todos los niveles de poder: Desigualdades políticas tienen su origen desigualdades económicos y sociales. Propuesta: Mejorar la autoafirmación de los grupos excluidos; y fomentar la solidaridad entre los grupos más privilegiados y excluidos. • Potenciar la dimensión deliberativa de la democracia: en todos los niveles de decisión democrática. • Sistemas educativos fuertes que potencien la igualdad de oportunidades.

Fuente: Elaboración propia.

La igualdad de la ciudadanía en la capacidad de influir en los procesos políticos fue una preocupación de la politología en la década de los 80. El debate se fue centrando en la forma en la que se podía garantizar la igualdad de oportunidades en la deliberación pública. Tanto desde postulados “rawlsianos” cómo desde el enfoque de las capacidades, la teoría de la democracia deliberativa ha servido para hacer frente a las limitaciones de la democracia liberal y su énfasis en la igualdad formal jurídico-política. Mientras los primeros apostaban por una redistribución más equitativa de los recursos políticos y económicos, los segundos han sostenido que esta redistribución no sirve para garantizar la igualdad de oportunidades, por lo que insisten en la necesidad de potenciar el desarrollo de las capacidades de los sujetos, particularmente de las capacidades deliberativas, que permitirán a los individuos no ser excluidos de

la esfera pública (Bohman, 1996; Pérez Zafrilla, 2010). La falta de estas habilidades para participar de una forma efectiva en el proceso político ha sido uno de los focos de atención del enfoque de capacidades en los últimos años, y es un aspecto que hay que destacar en la construcción de este marco de análisis de DHL que se desarrollará más adelante.

El mismo Sen argumenta que la democracia es un valor universal, no tanto en su dimensión electoral/organizacional o entendida como “gobierno de la mayoría”, sino que muchas culturas la entienden sobre todo como “gobierno por discusión”. En casi todas las tradiciones culturales la discusión, el razonamiento público y la tolerancia al disenso son prácticas habituales.

Cuadro 4. La democracia según Mandela

En el largo camino hacia la libertad, su autobiografía, Nelson Mandela describe la impresión y la influencia profundas que recibió en su adolescencia al contemplar la naturaleza democrática de las deliberaciones en las reuniones locales que se celebraban en la casa del regente en Mqhekezweni: Quien lo deseaba, podía intervenir. Era la democracia en su forma más pura. Podía haber alguna jerarquía de importancia entre los oradores, pero todos fueron escuchados, el jefe y el hombre común, el guerrero y el curandero, el tendero y el granjero, el hacendado y el campesino... El fundamento del autogobierno consistía en que todos los hombres eran libres para expresar sus opiniones y eran iguales en su valor como ciudadanos”.

Fuente: Sen, 2010: 362.

A pesar de reivindicar este carácter universal de la democracia, Sen defiende algunas de las virtudes de la democracia occidental. A su entender, el respeto de los derechos fundamentales es condición básica para el razonamiento público. La democracia precisa de unos medios de comunicación libres e independientes que contribuyen a fortalecer la libertad de expresión y la libertad de prensa, ofreciendo la información suficiente a la ciudadanía para la adecuada toma de decisiones, formando en los valores de la tolerancia y de la protección de las minorías, y otorgando voz a los sectores más desfavorecidos para que estos puedan defender sus intereses (Sen 2010:365-368). Junto a esta preocupación de Sen por la libertad de los medios de comunicación, la otra cuestión relevante para él, es que la democracia tiene que ser inclusiva, capaz de promover valores incluyentes y reconocedores de identidades múltiples y plurales en cada persona (Sen 2010:384-386).

Otra parte importante de la obra de Sen sobre la democracia, la ha dedicado a certificar su hipótesis de que las democracias electorales facilitan más el debate público que los gobiernos autoritarios y, en consecuencia, tienen un mayor poder protector para la provisión de seguridad humana pero que, aún siendo así, estas democracias no garantizan el suficiente desarrollo de las capacidades de las personas en la toma de decisiones que afectan a su bienestar (Drèze y Sen, 1998). En su trabajo sobre el desarrollo y la participación en India, estos autores mantienen que las democracias liberales, cuando son incapaces de articular los servicios y las políticas públicas necesarias para satisfacer los mínimos que exige su sociedad, tienden a limitar la razón

pública y la presión social. La reciente crisis financiera mundial y los recortes aplicados en las políticas sociales por parte de los gobiernos occidentales revalidan la hipótesis de Drèze y Sen en los contextos de los países avanzados.

En definitiva, la inclusión o exclusión de un grupo humano en el sistema político vigente en su sociedad va a ser un determinante de su bienestar. Los sistemas autoritarios proporcionan menos bienestar que los sistemas democráticos. Sin embargo, ni las democracias liberal-garantistas, ni las socialistas ni las prácticas tradicionales democráticas garantizan suficiente participación en la toma de decisiones y en la definición de los planes de futuro. En cualquier caso, lo importante es determinar la capacidad de inclusión o exclusión de un determinado sistema político, y si sus valores y principios contribuyen a acentuar esa inclusión o exclusión.

La clave no consistiría en perfeccionar las instituciones, sino que más bien en la utilización razonable de esas instituciones, y que las decisiones y las elecciones que se toman sean socialmente responsables (Sen 2010:380-386). Por tanto, una de las claves a tener en cuenta para la elaboración del marco analítico de DHL tiene que ver con que la razonabilidad y responsabilidad de las instituciones (tanto gubernamentales como no gubernamentales) es decir que las instituciones funcionen de manera adecuada para conseguir bienestar y, para ello, es importante conocer quiénes, cómo y por qué toman esas decisiones (Dubois, 2013:110-111).

Las libertades democráticas, la deliberación pública y el activismo serían las fórmulas para mejorar la justicia social y los fallos concretos de cada sistema. A sugerencia de Sen, el respeto de las libertades humanas por parte de estas instituciones, y la existencia de oportunidades para la deliberación pública y el activismo, resultarían ser unos buenos indicadores para evaluar la democracia de las distintas instituciones de una sociedad.

Otra premisa del enfoque de capacidades es que **no hay igualdad política sin un mínimo de igualdad socio-económica y respeto a la diversidad cultural**. La estrecha relación entre derechos políticos y civiles y los derechos económicos, sociales y culturales es un aspecto básico en los debates de esta escuela. La tesis central es que las desigualdades económicas, sociales y políticas se refuerzan mutuamente, lo que viene a poner en cuestión que la igualdad jurídico-política esté garantizada en los Estados de tradición liberal-democrática. Como se ha mencionado, para avanzar en la igualdad de oportunidades, no basta con la mera distribución de recursos, es necesario el desarrollo de las capacidades de las personas.

El liberalismo democrático ha defendido que las libertades políticas clásicas (derecho a elegir los representantes, libertad de expresión, libertad de asociación...) son requisitos imprescindibles para la igualdad política y ha procurado establecer una serie de instituciones, mecanismos y procedimientos que garantizaran esos derechos fundamentales. Sectores académicos inspirados en la democracia deliberativa y el enfoque de capacidades cuestionan esta premisa básica del Estado liberal democrático, ya que este modelo es incapaz de garantizar una mínima participación igualitaria en la toma

de decisiones. Las personas con mayor capacidad económica, mejor educación y mayor comprensión de los asuntos públicos, tienen más medios para influir en el poder y en la toma de decisiones. En consecuencia, la igualdad de oportunidades para acceder a los bienes y recursos que ofrece una institución estatal no está garantizada.

En sociedades menos modernizadas donde el Estado está menos presente, el acceso a la seguridad que ofrece la comunidad o el grupo familiar también suele estar condicionado por estas desigualdades socio-económicas, políticas, culturales, y de género. La participación directa, la deliberación de los asuntos públicos y la representación de los individuos en los espacios de toma de decisión son elementos centrales en la vida de las personas, y estas difícilmente pueden ser efectivas sino hay unos mínimos de igualdad socio-económica, y de igualdad entre hombres y mujeres (en la anterior cita de Mandela todos los hombres podían participar en las deliberaciones para la toma de decisiones, pero no las mujeres...).

La potenciación de las capacidades deliberativas de los sectores más excluidos es una estrategia fundamental para trabajar en la reducción de desigualdades. La deliberación “per se” no necesariamente va a implicar un aumento de la igualdad de oportunidades sino que, al contrario, puede llegar incluso a profundizar en las desigualdades. Como señala Shapiro (2003:56-57) en sus reflexiones en torno a las ventajas y desventajas de la tradición agregativa y la tradición deliberativa de la democracia, la deliberación puede ser útil en algunas ocasiones, pero en otras puede ser inadecuada en el objetivo de socavar la dominación. Desde su punto de vista, pueden existir relaciones jerárquicas legítimas, que no son relaciones de dominación. El quid de la cuestión está en la legitimidad del poder, y un gobierno por “discusión” puede ser legítimo siempre y cuando contemple como tarea prioritaria el fortalecimiento de los sectores más vulnerables (Shapiro, 2003:76-77).

Los trabajos de Bohman (1996:3-6) también cuestionan la defensa acrítica de la deliberación pública. El pluralismo cultural, las enormes desigualdades sociales y la complejidad social afectan a las posibilidades de la deliberación. La evaluación de intereses y razonamientos en un foro público por parte de la ciudadanía y sus representantes como ideal normativo requiere de una deliberación de calidad y de unas decisiones racionales y transparentes. Por lo tanto, no vale cualquier deliberación, sino aquella que está sujeta cuando menos a los principios de publicidad, calidad de los razonamientos, defensa de los bienes comunes, consenso e imparcialidad de los puntos de vista. Cuando la ciudadanía tenga estas capacidades de autogobierno y nuevos espacios en unas instituciones reformadas tendrá sentido la deliberación pública (Bohman, 1996:247).

Este último autor habla de “pobreza política” o carencia de habilidades para participar de una forma efectiva en el proceso político (capacidad de llevar la iniciativa, de fijar la agenda de los temas de interés, de ser escuchado...). El umbral de la igualdad política estaría asociado a la capacidad de no ser excluido de la esfera pública (Bohman, 1997:233 citado por Pérez Zafrilla, 2010:168-169).

Como se puede apreciar, la capacidad real y tangible de tomar decisiones sobre un futuro que afecta individual o colectivamente es un elemento central en esta evolución sobre el pensamiento en torno a la democracia y la participación desde el enfoque de capacidades y desarrollo humano. A este respecto, Dréze y Sen (1998) sugieren la necesidad de superar esta asociación entre privilegios sociales y poder político, y mejorar el poder político de los menos favorecidos para lo que proponen incentivar la organización política de los sectores más excluidos y contrarrestar de esta manera a los más poderosos, y fomentar la solidaridad entre los más privilegiados y los menos favorecidos (Deneulin 2009:200-201). Siguiendo estas sugerencias, Crocker (2003) defiende los aspectos de la democracia deliberativa que pueden resultar de interés para el enfoque capacidades, insistiendo en la dimensión social de este enfoque y la necesidad de operativizar el desarrollo participativo en las iniciativas de desarrollo de base a pequeña escala.

El enfoque de desarrollo humano y las capacidades, aún siendo críticos en muchos de sus aspectos, incorporan reflexiones y elementos de análisis de la teoría de la democracia deliberativa, subrayando la conexión entre las capacidades deliberativas y la falta de igualdad de oportunidades de las personas y los colectivos humanos en la toma de decisiones públicas, y las desigualdades en las relaciones de poder.

El paso siguiente consistiría en que estas ideas resultaran útiles para procesos de desarrollo y para la participación en la toma de decisiones de los colectivos que están en esos procesos. Cómo se verá posteriormente, el concepto de autonomía y nautonomía y las siete esferas del poder de Held (1997:197-229), los trabajos de Sabina Alkire sobre el enfoque de capacidades y la participación política en las iniciativas locales de desarrollo (Crocker, 2003), del PNUD y de Baser y Morgan (2008) sobre las capacidades colectivas y un nuevo concepto de apropiación (Dubois, 2011:35-37) pueden servir de inspiración para ir configurando nuevas propuestas metodológicas como el marco de WellDev de la Universidad de Bath, el enfoque de Desarrollo Territorial, o este marco analítico de DHL de Hegoa, todavía en construcción.

En resumen, para determinar que una sociedad es democrática y que sus individuos tienen realmente garantizadas sus libertades políticas, no es suficiente la consideración de su participación en procesos electorales libres y transparentes para elegir a sus gobernantes y mandatarios. Además de determinar las preferencias electorales, las personas tienen que tener capacidades para determinar sus demandas y sus críticas. En otras palabras, para evaluar cuan democrática es una sociedad, no basta con medir el derecho a la participación electoral, también hay que tener en cuenta la tolerancia de ese grupo humano ante los distintos puntos de vista (si es capaz de aceptar los acuerdos y los desacuerdos) y el fomento del debate público (si reconoce que es posible aprender de otras personas). La discusión, el debate, la crítica y la disidencia que, por lo general, son capacidades subestimadas, deberían ser derechos garantizados para generar opciones informadas ya que son centrales para conceptualizar las necesidades económicas y para inducir respuestas sociales a estas necesidades (Sen, 1999:10-11).

Las deficiencias de la discusión y el razonamiento público no están tanto en los parámetros culturales, sino en el funcionamiento del autoritarismo moderno y la censura, la supresión de disidencias, la proscripción de partidos, la reglamentación de la prensa, el encarcelamiento de disidentes... El potencial del enfoque de capacidades de Sen que entiende las libertades como desarrollo se acrecienta cuando la acción colectiva es considerada clave en la expansión de la libertad.

Como mantiene Evans (2002:56-58) la acción colectiva, la deliberación y el debate son claves para el desarrollo de las capacidades de los grupos humanos más desfavorecidos. Otra clave relacionada con las anteriores es cómo se avanza en el empoderamiento de los sectores excluidos, en la deliberación pública y en los mecanismos de participación substantiva, y esta pregunta no tiene respuestas sencillas. La consideración de la acción colectiva y el empoderamiento como algo natural que acontece en todos los contextos y territorios tiene que ser puesta en cuestión. Las posibilidades para articular movimientos sociales y políticos que planteen una participación en los asuntos públicos más amplia (que incluya a los sectores excluidos) y más directa, tiene que tener en cuenta otros factores históricos, políticos y de la estructura socio-económica de esa sociedad o grupo humano. Para el acompañamiento de procesos de transformación social en clave de desarrollo humano hay que tener en cuenta los elementos que se vienen señalando y, además de estas referencias normativas, resulta necesario elaborar análisis de economía política de esos territorios (Arellano, 2013).

La participación política y el enfoque de capacidades: En los debates teóricos del enfoque de capacidades en relación a la participación política, los ejes de discusión han estado centrados en dos cuestiones que ya han sido adelantadas: una primera, que tiene que ver con la insuficiencia de las democracias electorales y los gobiernos mayoritarios actuales, y la importancia de algunas libertades básicas como la libertad de expresión, de asociación e información. Y una segunda, que se centra en la construcción de un enfoque sobre la participación acorde con el ideal de la democracia deliberativa, que pone el acento en asimetrías de poder en la toma de decisiones por parte de los sectores más excluidos, y que concibe la participación cómo inherente al desarrollo de las personas y cómo un fin en sí mismo.

Asumidas las críticas de los años ochenta y noventa sobre las metodologías de participación en los proyectos de desarrollo, desde el enfoque de las capacidades, se trata de superar esta concepción instrumental de la participación política y de elaborar nuevas propuestas metodológicas de intervención orientadas al desarrollo humano y el bienestar.

La práctica democrática liberal garantista no funciona. Las personas no conocen los programas de los partidos políticos o tienen un nivel educativo insuficiente para comprender los asuntos políticos (lo que Bohman denominó “pobreza política”) y, en consecuencia, su voto no puede reflejar sus intereses (Deneulin, 2009:199-201). A partir de este diagnóstico, las/los autoras/es de este enfoque comienzan a preocuparse por las capacidades relacionales y los debates en torno a ellas: los procesos de acción colectiva para la consecución del bienestar a través de estrategias y metodologías orientadas al

desarrollo de capacidades; las habilidades para el funcionamiento político y la calidad de participación deliberativa; y la participación en la toma de decisiones en el Estado, el mercado, la comunidad y la familia y las interrelaciones entre estas distintas esferas.

La conexión entre los conceptos de agencia, acción colectiva, y empoderamiento es uno de estos debates. Como se ha señalado, la participación es clave en el desarrollo humano, en tanto que es uno de los mecanismos centrales por el que las personas ejercen su agencia en lo público. La academia ha debatido ampliamente en torno al empoderamiento y la participación individuales en la planificación de los procesos de desarrollo, y sobre cómo los sectores más desfavorecidos o excluidos deben trabajar la recuperación de su autoestima y, de esta manera, poder actuar en las decisiones que afectan a su futuro.

Esta interpretación evaluativa-liberal del enfoque de capacidades necesitaba de una visión más política y relacional. Fukuda, Lopes y Malik (2002) han propuesto un concepto de capacidad que incluye los procesos sociales, destacando que el desarrollo de las capacidades no tiene sólo lugar en los individuos sino que también entre ellos y las instituciones y redes que crean a través del “capital social”. Deneulin (2008) con sus reflexiones sobre los “bienes sociales irreducibles” subraya la importancia de las “estructuras de la convivencia” y de la noción de la agencia socio-histórica como un elemento central en la promoción de capacidades. Se inicia así un debate sobre las capacidades colectivas, que otorga a la acción colectiva y a la participación un papel central en los procesos de desarrollo humano.

La conciencia de ser agente, de ser un agente creativo que, en ocasiones, es capaz de superar las limitaciones y generar cambios transformadores solo es posible aceptando la noción de agencia colectiva (Fariñas, Peris y Boni, 2013:13-17). Estas autoras/es, dando continuidad a esta reflexión que conecta la acción colectiva y las capacidades, distinguen entre agencia débil (desarrollo de los objetivos y capacidades individuales) y agencia fuerte, que incluye el ejercicio de la responsabilidad hacia los demás y la sociedad, y donde el razonamiento colectivo y la reflexividad consciente son elementos esenciales para desafiar al poder y tratar de cambiar las reglas, el flujo de los recursos y la forma de pensar sobre las cosas (Healey, 2006:47-49, citado por Fariñas, Peris y Boni, 2013:14). Es decir, esta interacción de la agencia individual con la de otros, además de ser útil para el individuo, genera otra serie de capacidades colectivas que contribuyen al desarrollo de identidades, valores y metas comunes (Evans, 2002:57, citado por Fariñas, Peris y Boni, 2013:16).

Siguiendo este hilo teórico y argumental sobre las capacidades colectivas, PNUD (2009) y European Centre for Development Policy Management (ECDPM) (Baser y Morgan, 2008) han desarrollado algunas propuestas orientadas a mejorar las intervenciones de desarrollo internacionales basadas en las capacidades funcionales transversales. Además de las capacidades técnicas, en toda colectividad, independientemente de su complejidad o nivel territorial, hay otra serie de capacidades que tienen que ver con la formulación, implementación y revisión de políticas, estrategias y proyectos. Según el PNUD estas capacidades tienen que ver con: 1) emprender un diálogo entre

todas las partes interesadas; 2) analizar una situación y crear una visión; 3) formular políticas y estrategias; 4) presupuestar, gestionar e implementar; y 5) controlar y evaluar (PNUD, 2007:16-23).

En una línea similar, ECDPM subraya que la capacidad colectiva tiene que ver con la habilidad colectiva o la aptitud de un sistema u organización para llevar a cabo funciones o procesos. Baser y Morgan (2008:10) identifican las siguientes capacidades: 1) Compromiso y atracción; 2) realización de tareas o funciones logísticas y ofrecer servicios y técnicas; 3) relacionarse y conseguir apoyos y recursos; 4) adaptarse y renovarse; 5) equilibrar coherencia con diversidad. Estos primeros intentos de operativizar los contenidos de las capacidades colectivas, siempre y cuando contribuyan a desarrollar identidades, valores y metas comunes, e incluyan la responsabilidad hacia los demás y el desafío al poder, son pistas obligadas para seguir avanzando en la construcción de indicadores o términos de referencia para comprender los procesos locales de transformación social.

La calidad de la participación deliberativa, es otro de los debates actuales del enfoque de capacidades. Se parte de la premisa de que no todos los procesos participativos son positivos en términos de desarrollo transformador. La participación deliberativa se enfrenta fundamentalmente a dos limitaciones. La naturaleza de los procedimientos de participación previstos en cada organización, institución o sistema político, y la “pobreza política” o incapacidad de los ciudadanos para participar eficazmente en el proceso democrático.

En la mayoría de las sociedades y territorios los procedimientos de participación suelen ser formales o instrumentales, y pocas veces se consigue una participación representativa que exprese los intereses de la población y menos aún una participación transformadora. Estos procedimientos son concebidos como consultas ciudadanas para informar de algunas decisiones y dotarles de esa forma de una aparente mayor legitimidad, donde las personas en lugar de ser tratados como ciudadanas/os son concebidos como clientes de un servicios o una nueva infraestructura. Se imponen los modelos burocráticos y gerenciales frente a los relacionales de participación, y rara vez existe concertación entre autoridades y ciudadanía o hay una participación directa de la ciudadanía en la toma de decisiones o en la gestión.

La realidad es que la mayoría de modelos y métodos de participación, como se ha mencionado, parten de la premisa de la exclusión política, y la participación será transformadora cuando individuos y grupos participen de los debates y cuando tengan el nivel adecuado de funcionamiento político y habilidades necesarias para reclamar sus derechos. Por lo tanto, para hacer frente a esa incapacidad individual y colectiva de las personas para participar en la toma de decisiones, además de sistemas educativos fuertes que potencien la igualdad de oportunidades, se requiere de una fuerte cultura política participativa que esté fundada en valores democráticos y pluralistas. Estos últimos comentarios no pretenden afirmar que las personas excluidas de las decisiones políticas no tengan capacidades técnicas para la participación. Precisamente lo que se quiere destacar es que para poder transformar los injustos y poco democráticos procedimientos de decisión es necesario que las personas tengan las capacidades para

hacer frente a esa forma de decidir y, por tanto, capacidades para crear nuevos espacios para la deliberación y para establecer otras formas de decidir.

Democracia, participación y empoderamiento de mujeres ha sido otro de los focos de atención del enfoque de capacidades. Al igual que las desigualdades económicas, las desigualdades políticas de género discriminan a las mujeres en los procesos de toma de decisiones que afectan al conjunto de las personas. A pesar de la paulatina incorporación de las mujeres a determinados ámbitos de decisión en determinadas sociedades y grupos humanos, es evidente que las normas culturales que construyen las instituciones formales e informales (mercado, Estado, comunidad, familia) siguen reforzando una serie de pautas en los distintos actores para seguir reproduciendo estas desigualdades. La superioridad masculina, el miedo a la incertidumbre y la presunta estabilidad que ofrecen las instituciones son algunos de los argumentos que perpetúan el sexismo y la discriminación entre mujeres y hombres en todas las sociedades.

En el estado de la cuestión que aborda el DHL desde la equidad de género se han planteado las insuficiencias del feminismo institucionalista en la transformación de estas desigualdades, y se ha subrayado la necesidad de rescatar aquellos aportes del institucionalismo radical que subrayan la relevancia institucional en los comportamientos individuales y colectivos de las personas y sus propuestas normativas que defienden cambios institucionales participativos y democráticos en las sociedades, no solo en las instancias estatales sino también en las esferas del mercado, la comunidad y la familia.

La cuestión estribaría entonces en cómo definir procesos transformadores y políticas que fueran capaces de construir relaciones más justas e igualitarias en las diferentes esferas. A este respecto las estrategias de empoderamiento y transversalización de la perspectiva de género son elementos esenciales a tener en cuenta. Sin embargo, las estrategias de eficiencia y anti-pobreza más homogeneizadoras e instrumentalizadoras de las mujeres se han impuesto a las estrategias de equidad que son las que visibilizan el patriarcado y que proponen las reformas de las estructuras de poder. El enfoque Género y Desarrollo (GYD) trata de poner en valor esta cuestión, aunque las políticas públicas y los procesos sociales siguen replicando los esquemas Mujer en el Desarrollo (MED).

El enfoque de capacidades ha supuesto un cambio sustancial ya que plantea nuevas posibilidades para la transformación de las relaciones entre hombres y mujeres, y el avance de la incorporación de la perspectiva de género en las políticas y programas (Cruz, 2007:22). Esta autora ha planteado los desafíos de género en relación al paradigma del Desarrollo Humano: 1) La necesidad de articulación entre el desarrollo humano, el enfoque de género y los derechos humanos, que retome la idea de justicia; 2) Definir una nueva gobernabilidad global que incluya una transformación de las instituciones existentes y la creación de nuevas estructuras globales que puedan impulsar el enfoque de desarrollo humano; 3) Tener cuidado con la posible instrumentalización del enfoque; 4) La incorporación de las esferas de la producción y reproducción en la medición y conceptualización del trabajo; 5) La necesidad de acotar el concepto de libertad. A su entender, también sería

interesante retomar la teoría y práctica feminista, especialmente de la economía feminista, para continuar articulando indicadores que incluyan la potenciación de las mujeres y la denuncia sobre la falta de igualdad entre mujeres y hombres que se dan en todas las sociedades.

Como se señala en el estado de la cuestión realizado por Mertxe Larrañaga y Yolanda Jubeto, el análisis de género es central en el enfoque de capacidades individuales y también colectivas. Y, desafortunadamente, en la cuestión del género en el desarrollo humano sigue sin profundizarse suficientemente en los desafíos relacionados con las capacidades humanas, particularmente con las capacidades colectivas. La habilidad de las personas de forjar su propio destino tiene por objetivo la transformación de las estructuras de subordinación y los cambios radicales en las leyes, derechos de propiedad e instituciones que perpetúan el modelo dominante. El protagonismo, visibilización, fortalecimiento y participación del movimiento de mujeres y feminista como sujeto político clave en los procesos de reconocimiento de los derechos de las mujeres y en la construcción de alternativas para la generación de nuevas relaciones entre mujeres y hombres ha sido uno de los ejes del GYD. Esta visión GYD apunta algunas coincidencias con el enfoque de Desarrollo Humano y la economía feminista, que son útiles en este esfuerzo de profundizar en la idea de agencia colectiva y en la concreción de aquellas capacidades colectivas.

A modo de resumen, decir que es importante buscar la manera de determinar en qué consiste el papel y el lugar de mujeres y hombres en las organizaciones y en la toma de decisiones, si estos procedimientos son democráticos en términos de género, y si los valores de justicia que se definen como horizonte son compartidos tanto por unas como por otros. Y, también es importante, avanzar en la evaluación de la falta de igualdad entre hombres y mujeres en las distintas esferas (institucional pública, comunitaria, económico-laboral y, particularmente, en el ámbito familiar y del hogar) para articular nuevas estrategias de potenciación de las mujeres en la lucha contra estas desigualdades en esos distintos espacios.

2.2.2. La gobernanza y la nueva institucionalidad en las estrategias de transformación desde los territorios

Como señalaba Gonzalez Martín (2007), la gobernanza en relación al desarrollo ha sido concebida fundamentalmente como requisito previo para conseguir crecimiento económico y reducción de la pobreza, o cómo un requisito previo para que la AOD sea efectiva en su objetivo de reducir la pobreza (Gobernanza pro-pobre). Y se ha articulado o bien como una estrategia de desarrollo que prioriza el fortalecimiento de las instituciones de una sociedad, o bien cómo una política dirigida a los Estados frágiles orientada a combatir las que se han considerado amenazas para la seguridad global (lucha contra el terrorismo y las mafias internacionales, control de la inmigración...).

La gobernanza local ha estado asociada a la idea de que la descentralización iba a propiciar la reducción de la pobreza o el desarrollo local a través de las mejoras de la

gobernabilidad (Illán, 2006:53). Es por esta razón que los programas y proyectos de gobernanza y descentralización política se han centrado en la promoción del desarrollo económico local y el capital social (promoción y el fortalecimiento de la autonomía local, refuerzo de las capacidades de las administraciones locales, apoyo a la gestión participativa y asociativa, y fortalecimiento de la coordinación entre instituciones).

Sin embargo, estas claves son insuficientes para explorar la complejidad de las formas de interacción entre los actores de un territorio y para fortalecer sus capacidades colectivas para la transformación. En otras palabras, los conceptos y las categorías hegemónicas sobre la gobernanza no son suficientes para dar pasos hacia una nueva institucionalidad democrática del desarrollo humano. La globalización ha desestabilizado el ensamblaje del Estado-Nación, que ya no posee la autoridad exclusiva sobre un territorio, lo que obliga a reconsiderar las jerarquías espaciales entre lo local, lo nacional y lo global que generalmente se han dado por sentado. Estas nuevas institucionalizaciones complejas que surgen desde las luchas y los intereses conflictivos tratan de ir ensamblando territorios, autoridades y derechos en estructuras concretas que, con el tiempo, van logrando diferentes niveles de desempeño. Para entender estas incipientes institucionalizaciones son necesarias nuevas líneas de conceptualización y nuevas lógicas para el análisis (Sassen, 2006:97-99).

Para superar este anquilosamiento de estos debates sobre la gobernanza y el desarrollo, y tratar de analizar algunas de las preocupaciones centrales sobre la interacción entre las instituciones sociales, de mercado y gubernamentales en el desarrollo de capacidades individuales y colectivas que puedan ser útiles en la construcción de este marco analítico de DHL se proponen dos temas: a) una revisión desde el enfoque de capacidades sobre la conexión entre la interacción público-privado y los procesos participativos; b) la presentación de algunas claves para ir avanzando hacia una nueva manera de entender la interacción entre el Estado, el mercado y la sociedad (mayor interés de la ciudadanía por los asuntos públicos; nuevos espacios formales e informales para la deliberación; y políticas públicas más participativas).

La interacción entre las esferas públicas y privadas, y los procesos participativos desde el enfoque de capacidades: El pensamiento hegemónico ha puesto el acento en que las principales fuentes de desarrollo son fruto de la interacción entre Mercado y Estado. Desde una mirada más crítica, la producción de bienestar va a estar determinada por la interrelación de estos espacios público-privados, pero también hay que tener en cuenta otras fuentes como son la comunidad y la familia. La propuesta de matriz institucional de Gough y Wood (2004), cómo se ha señalado en el marco teórico y metodológico del DHL, puede servir de base para dimensionar de una manera más integral la evaluación de los procesos participativos en el conjunto de las distintas esferas, y puede ayudar a distinguir entre diferentes modalidades de bienestar teniendo en cuenta los diferentes contextos culturales y sociales. Se trata de analizar en cada contexto la capacidad de aprovisionamiento del mercado, del Estado, de la comunidad y del hogar (disponibilidad) pero también de la capacidad de acceso a los recursos por parte de las personas y familias (accesibilidad).

Según estos autores (Gough y Wood, 2004:1-14), fruto de la interacción entre mercado, Estado y sociedad, da lugar a unos determinados tipos de acuerdos institucionales, políticos y prácticos que afectan al bienestar de cualquier grupo humano, llegando a distinguirse situaciones en las que se alcanzan importantes niveles de bienestar (estado de bienestar), otras de seguridad informal y otras de inseguridad.

Estas tres modalidades de regímenes de bienestar (estado de bienestar, seguridad informal e inseguridad) pueden ser útiles para analizar los procesos de consecución del bienestar en contextos territoriales concretos. La capacidad de tomar decisiones sobre la asignación de recursos mercantiles, públicos y familiares es diferente en las distintas modalidades de bienestar, y determina el acceso a trabajo remunerado, condiciones de acceso y capacidad de compra de bienes y servicios (grados de mercantilización), el acceso directo o indirecto a la asignación autorizada de los servicios a través de los programas estatales (grados de desmercantilización) y el acceso a la trabajo no remunerado organizado en torno a la división sexual del trabajo en la familia (grado de desfamiliarización). Estas dimensiones que propone Martínez Franzoni (2007:12) son fundamentales para analizar las desigualdades de participación en las distintas esferas institucionales y poder fijar así objetivos de consecución del bienestar.

Para analizar las interacciones entre los diferentes actores de un grupo humano que ocupa un territorio es necesario el estudio del conjunto de sus instituciones ya que estas están en un primer plano en la consecución del bienestar. En consecuencia, para ello es fundamental analizar: 1) la disponibilidad o los canales y los factores que determinan los recursos que disponen las personas; 2) las reglas e instituciones que controlan el acceso a esos recursos; 3) la accesibilidad de las personas a los recursos que ofrecen las diferentes instituciones, tanto en términos de inserción (cuando, quiénes y por qué acceden) como de vulnerabilidad (por qué algunas/os no acceden a determinados recursos); y 4) el funcionamiento de la actividad económica como generadora o reductora de la pobreza y su potencialidad para que las personas consigan el bienestar.

El primer y segundo puntos se refieren más a la capacidad de oferta o “disponibilidad” del mercado (o la conexión entre la oferta -producción- y la capacidad de funcionar de las personas); del Estado (o la provisión de salud, educación, protección de riesgos, políticas sociales); de la comunidad (y la variabilidad de la oferta que puede hacer en cada contexto) y del hogar (donde se fijan las estrategias de reproducción y la distribución de tareas del cuidado). Mientras que el tercer y cuarto puntos se refieren más a la accesibilidad en términos de titularidades, distinguiendo entre las categorías para medir el bienestar individual (capacidades personales objetivas, psicológicas) y el bienestar colectivo (capacidades relacionales y adecuación del funcionamiento institucional a la consecución de bienestar, entendiendo que no hay bienestar sin justicia).

La propuesta de las tres reivindicaciones de Fraser (2006) de Redistribución, Reconocimiento y Representación puede ser otro buen punto de partida para el establecimiento de indicadores. Hay que medir: a) la capacidad que tiene una sociedad de redistribuir

equitativamente sus recursos relevantes para el bienestar (salud, educación, renta...) en términos de equidad de género, territorial, generacional, cultural...; b) la capacidad que tiene una sociedad en reconocer a las diferentes personas y grupos, que refleje la convivencia, el respeto a los derechos humanos, el asociacionismo...; y c) la capacidad que tiene una sociedad de establecer un sistema de toma de decisiones que integre la representación adecuada de los diferentes intereses, y evaluar así el funcionamiento y calidad del sistema democrático, la participación de las personas y grupos en la toma de decisiones, la gobernanza... Este trabajo pretende ahondar particularmente en estas capacidades colectivas de reconocimiento y de representación que trascienden la mera representación política democrática en su concepción liberal garantista, y sus concepciones estrechas sobre los valores de la tolerancia y la solidaridad.

Claves necesarias para una nueva manera de entender la interacción entre el Estado, el mercado y la sociedad: Como se ha apuntado anteriormente, apenas existen espacios donde el Estado y el mercado colaboran con la sociedad. Al contrario, cada vez es más frecuente que los intereses sociales aparezcan confrontados a los intereses de los grandes capitales, y a los de unos gobiernos sometidos a sus dictados. Sin embargo, mientras un sector de la sociedad resiste, se organiza y cuestiona radicalmente este modelo de gobernanza a dos bandas donde deciden las grandes empresas y las autoridades estatales, la gran mayoría social queda atrapada en ese mismo modelo, sin interés ni capacidad para cuestionarlo.

La paradoja es que, en muchos contextos, sociedad civil y ciudadanía no están coincidiendo en los valores e intereses que configuran sus visiones, por lo que cualquier posibilidad de transformación del modelo hegemónico de gobernanza se hace har- to difícil. Para complejizar esta paradoja, hay que añadir la existencia de esas dife- rentes modalidades de sistemas o regímenes de bienestar. El grado de la oferta de bienes y servicios por parte del Estado, la Comunidad y los hogares varía de unos lugares a otros lo que provoca que en las sociedades más modernizadas haya que poner el acento en el entramado institucional del Estado, mientras que en otras so- ciedades donde el peso del Estado es menor, haya que prestar mayor consideración a las estructuras comunitarias y familiares que son esenciales en el desarrollo vital de sus componentes.

En cualquier caso, las actuales articulaciones de gobiernos, instituciones y políticas son insuficientes para el desarrollo de las capacidades humanas centrales y del bienest- ar tanto en las sociedades del Sur, como en las del Norte. La dinámica global como las desnacionalizaciones está desestabilizando los sistemas y significados existentes. Las actuales concepciones del contrato social, la democracia social, la ciudadanía, la legitimidad de las democracias liberales... están en descomposición lo que se traduce en la quiebra de las estructuras normativas y organizativas mediante las cuáles funcio- naba el Estado liberal (Sassen, 2006:111).

En consecuencia, se precisa de nuevas fórmulas para comprender las interacciones entre el Estado, el mercado y la sociedad y nuevos planteamientos para que el de-

sarrollo sea realmente transformador. La alineación, desinterés y desafección de la ciudadanía por la política y por sus gobiernos ha ocupado también muchas páginas de los análisis de desarrollo de las últimas décadas. Interesa centrar el debate sobre estas cuestiones, en tanto que la ciudadanía y la sociedad civil son los espacios donde se van a definir las visiones de futuro para cada sociedad. En concreto, se sugiere prestar atención a tres cuestiones:

- a) **Modelar la forma en que la ciudadanía incremente su interés por los asuntos públicos y la toma de decisiones, y articular mejor la combinación entre instituciones políticas y políticas públicas.** Para mejorar la gobernanza no basta con mejorar las normas y las instituciones de los mercados y de los gobiernos, y sus burocracias y sistemas judiciales, hay que procurar también acrecentar el interés de la ciudadanía por participar en los distintos niveles (meta, macro, meso y micro) de toma de decisión.
- b) **Articular nuevos espacios formales e informales para la deliberación y el consenso entre los distintos actores.** El fortalecimiento de las dimensiones socializadora y agregativa (ver cuadro 5) señaladas en el punto anterior no es posible, si no se articulan nuevos espacios e instituciones formales e informales donde los agentes puedan interactuar y concertar. Muchas de las propuestas del mercado y las instituciones y políticas gubernamentales dificultan el bienestar social. Se necesita innovar institucionalmente, para crear nuevos espacios de concertación, donde sociedad civil y ciudadanía tengan capacidad para decidir y se apropien de sus proyectos de futuro, y donde los diferentes actores puedan articular estrategias que beneficien al conjunto de la sociedad.
- c) **Potenciar nuevos modelos de las políticas públicas abiertos a una participación más activa y transformadora de los sectores más excluidos y de la ciudadanía en general:** La promoción del desarrollo y la elaboración y administración de las políticas públicas y la resolución de los conflictos no puede ser un ámbito exclusivo del sector empresarial y de los gobiernos y sus administraciones. Los sectores más excluidos de la toma de decisiones, y la gente normal en general tienen que tener espacios y vías para una participación más transformadora, e incluso la capacidad de gestionar directamente asuntos públicos, y superar así los modelos de participación nominales y representativos vigentes.

En resumen, frente a una concepción de gobernanza poco politizada que la concibe como fortalecimiento institucional suficiente para el correcto funcionamiento de los mercados y que, ocasionalmente, considera la participación de los sectores más marginados, se propone una concepción más profunda que potencia el funcionamiento político de los sectores más excluidos, que contempla los saberes locales democráticos y que se inspira en un modelo relacional donde la ciudadanía delibera con el resto de poderes públicos y el resto de actores, y que participa directamente en la toma de decisiones y en la gestión, cuando así lo estima necesario. Para articular instituciones sociales y políticas fuertes en la complejidad de los distintos entornos locales es obligada una cierta simetría entre los distintos actores.

Cuadro 5. Revisión de los debates sobre la gobernanza democrática y el desarrollo humano

Relación de la Gobernanza con otros conceptos y actividades: Considerar la gobernanza en cada nivel y la interacción entre niveles		
Nivel	Actividad	Concepto
Meta	Lo político	Gobernanza
Macro	Política	Elaboración políticas
Meso	Programa	Administración pública
Micro	Proyecto	Gestión

Dimensiones funcionales y áreas institucionales de la gobernanza: Insistir en las dimensiones funcionales socializadora y agregativa para influir en el resto		
Dimensión funcional	Ámbito institucional	Objetivo de las normas
Socializadora	Sociedad civil	Modelar la forma en que la ciudadanía aumente su interés por los asuntos públicos
Agregativa	Sociedad política	Modelar la forma en que se van a combinar las políticas públicas y las instituciones políticas
Ejecutiva	Gobierno	Modelar la forma en que las políticas van a ser elaboradas por las instituciones gubernamentales
Gestión	Burocracia	Modelar la forma en que las políticas son administradas por el funcionariado público
Reguladora	Sociedad económica	Modelar la forma en que el Estado y los mercados interactúan para promover el desarrollo
Adjudicatoria	Sistema judicial	Modelar la forma de afrontar la resolución de disputas y conflictos

Fuente: Adaptado de: Hyden & Court, 2002.

Una mayor calidad de la participación, la activación de los espacios para la participación que no se utilizan, y unos mejores mecanismos de delegación y representación son fundamentales para que los distintos actores fijen marcos comunes de valores y afronten una adecuada gestión de los bienes públicos. Evidentemente la simetría de las relaciones entre actores va a depender de cada contexto (para lo que hay que tener en cuenta los regímenes de bienestar, los grados de descentralización, el régimen político, la disponibilidad de las instituciones, la accesibilidad a los recursos por parte de la gente...). La clave de la construcción de unas relaciones simétricas reside en la manera de emplear las estructuras de oportunidad política para incrementar la legitimidad social, e ir superando y sustituyendo los actuales modelos de toma de decisiones que están basados en unas legitimidades y representaciones políticas que imponen los intereses de unos pocos actores al conjunto de la sociedad.

3. Nuevas categorías socio-políticas para profundizar en el desarrollo de capacidades



La capacidad colectiva de participar está en la base de los procesos de DHL, y para comprenderla mejor e incorporarla en nuestros análisis de transformación social son precisas nuevas categorías como afiliación, resiliencia, innovación institucional... y la reformulación de otros términos como poder, apropiación y empoderamiento. Como se viene insistiendo desde el principio, esta investigación trata de priorizar los contenidos colectivos y grupales del desarrollo humano y trascender los contenidos teóricos ético-individualistas iniciales, y proponer herramientas para evaluar esas capacidades colectivas y relacionales (Dubois, 2008:40). Para profundizar en este contenido relacional de las capacidades humanas, y para tratar de articular nuevos conceptos y categorías analíticas útiles para la evaluación de la institucionalidad en procesos de transformación social, se propone: a) explorar la complejidad de las relaciones de poder y sus esferas; b) subrayar algunas conexiones entre la participación, la capacidad de afiliación y las capacidades colectivas; y c) adelantar algunas generalidades sobre los conceptos de resiliencia e innovación institucional.

3.1. La complejidad de las relaciones de poder y sus esferas

A lo largo del trabajo se viene recalcando la necesidad de tener en mayor consideración la complejidad de las relaciones de poder en relación con la participación política y la democracia. Continuando con estas reflexiones resulta evidente que, en cada contexto, las relaciones de poder van a determinar los obstáculos que impiden que las personas sean libres y/o autónomas. Tradicionalmente se ha evidenciado la falta de poder de sectores mayoritarios de las sociedades que viven en regímenes autoritarios o “democracias imperfectas” y que el camino a seguir es el de los Estados democráticos de derecho, donde la participación ciudadana se garantiza con el principio democrático de una persona un voto. Desde los enfoques críticos con las teorías democráticas formales y las elitistas-pluralistas se viene señalando que ni siquiera en las sociedades posindustriales y con regímenes de bienestar “avanzados” las personas y asociaciones civiles apenas tienen capacidad de influir en las decisiones que toman sus gobiernos.

A este respecto, resulta de interés recordar brevemente algunas de las aportaciones que propuso Held (1997:197-229) sobre la autonomía y nautonomía, y su marco de análisis de las siete esferas de poder. Estas ideas coinciden parcialmente con algunas premisas del enfoque de capacidades, que mantienen que la práctica democrática no funciona debido a los desequilibrios en el ejercicio de un poder que está basado en las inequidades económicas y sociales (quién tiene más capacidades económicas, mejor educación y mayor comprensión de los asuntos públicos tiene más posibilidades de influir en el poder).

Este autor propone resignificar la idea de autonomía de las personas y profundizar en la dimensión deliberativa democrática. La legitimidad de un sistema va más allá de la creencia en las normas, leyes e instituciones políticas existentes, para lo cual, a su entender, hay que trascender el modelo liberal democrático, siendo fundamental la identificación de las prácticas e instituciones que son incompatibles con la democracia y la redefinición de la manera de entender la autonomía. Según Held, las personas no pueden ejercer la acción política en igualdad, ni siquiera en los sistemas e instituciones formalmente libres, por lo que es necesario diseñar un marco de análisis que tenga en consideración otras realidades, más allá de la esfera estatal como garante formal de los derechos fundamentales, o la esfera del poder económico como principal fuente de desigualdades.

En otras palabras, este autor propone una exploración crítica de la relación entre los principios políticos, las condiciones de participación y los tipos de obediencia, y una concepción del poder más relacional, que parta de la premisa de que el poder tiene sentido cuando una agencia o institución despliega sus intenciones y propósitos en relación a otros. Su propuesta es analizar las causas que explican la falta de libertad política a partir del concepto de “nautonomía”, es decir del análisis de las fuentes de aquellas desigualdades en las oportunidades de participar de los bienes culturales, políticos y económicos socialmente generados (“perspectivas de vida”).

A su entender hay siete esferas del poder que privan de derechos a los individuos y que generan estas desigualdades en función de unos criterios sociales que son motivo de exclusión (género, raza, etnia, edad...). Hay una primera esfera de poder corporal, que impide que muchas personas puedan acceder a una vida saludable. Hay una segunda esfera que tiene que ver con el bienestar social que priva a muchas personas del cuidado, de la educación o de la disposición de unos servicios comunitarios. Una tercera esfera tendría que ver con el poder cultural que limita la tolerancia de las personas y sus libertades de pensamiento y de expresión. Una cuarta esfera de poder que imposibilita que todas las personas puedan llevar adelante sus proyectos individuales y personales porque no todas las personas pueden formar parte de asociaciones cívicas. Una quinta que tiene que ver con el poder económico y la incapacidad de emprender actividades económicas sin riesgo a quedar en una situación de vulnerabilidad. Una sexta que sería la del poder coercitivo y de la violencia organizada que no alcanza a garantizar la seguridad física de todas las personas. Y en séptimo lugar, un poder de las instituciones legales y regulatorias que impide que todas las personas puedan participar en la elaboración de la agenda pública, de los debates políticos o de la elección de los representantes.

Estas propuestas de Held, al que se le puede criticar su apego al modelo liberal/capitalista, pueden ser otro buen punto de partida para la confección de algunas herramientas útiles para evaluar la participación política y la institucionalidad de los procesos de desarrollo humano local.

Este análisis de las esferas de poder resultará de utilidad siempre y cuando ayude en la evaluación de los sistemas de dominación múltiple que hay en las distintas so-

ciudades y contribuya a identificar las raíces de las diferentes desigualdades que tienen su origen en las clasificaciones establecidas por los grupos dominantes en base a diferentes factores o realidades (Del Cid, 2013): sexo (hombre, mujer, otros cuerpos); sexualidad (heterosexual, homosexual, lesbianismo...); étnico-racial (blanco, mestizo, indígena, negro...); clase (ricos, pobres...); geopolítico (Norte, Sur...); geográfico (urbano, rural); otros criterios (apellido, ingresos, posesiones, zona de residencia, idioma, religión...).

3.2. Afiliación, participación y capacidades colectivas

Este marco analítico de DHL tiene su pilar central en la dimensión social del bienestar, es decir otorga una importancia significativa a las limitaciones o potencialidades de los entornos y estructuras sociales, y para abordar estas capacidades colectivas se sugiere profundizar en algunas nuevas categorías analíticas como: capacidad de la afiliación; las relaciones entre la libertad, los valores de la justicia y de los valores interpersonales o del cuidado; y la necesidad de evaluar las instituciones. Entendiendo que las dos últimas cuestiones son abordadas en otros estados de la cuestión, este subapartado se va a centrar en la conexión entre la afiliación, la participación y las capacidades colectivas.

La concepción de libertad de Sen está basada en una concepción muy individualista de la libertad, por lo que difícilmente puede servir para medir las desigualdades. Sin embargo, otras/os pensadoras/es del enfoque de capacidades recuperan la condición humana de la afiliación (Nussbaum, 2002; Nelson, 2004) para superar esta formulación tan individualista. Las personas no están solas, ya que forman parte de algo más grande que es lo que otorga sentido a la existencia humana. Nussbaum, según Gough (2007:192), en su lista de capacidades funcionales humanas centrales diferenció entre la afiliación “A” o la capacidad de vivir con otras personas y volcarse en ellas, y de comprometerse en diferentes formas de interacción social, y la afiliación “B” o la capacidad de tratar con dignidad a otros seres, es decir, de protegerlos contra las discriminaciones y de reconocerlos mutuamente. La primera (afiliación “A”) tiene un carácter más instrumental y no deja de ser un medio para emprender compromisos de alcance general, y la segunda (afiliación “B”) es concebida más cómo un valor totalmente necesario para articular cualquier sociedad en base a los principios democráticos.

La afiliación “B”, en parte, está relacionada con la idea del triple valor de la democracia y su valor intrínseco (la democracia asociada a la dignidad humana y la participación de los sectores excluidos). El concepto de afiliación “A” (convivencia, solidaridad con las otras personas y disposición a la interacción) es de interés para profundizar en la idea de agencia colectiva. Esta capacidad de afiliación conecta con los dos aspectos del desarrollo humano local que se están abordando en este trabajo. Tiene que ver con la necesidad de que las personas recuperen el interés por la participación en las diferentes esferas de la vida, es decir con la necesidad de que la dimensión funcional socializadora adquiera un mayor peso en la gobernanza, y tiene ver con un replantea-

miento de la participación colectiva como mecanismo para transformar las estructuras de subordinación.

Sin embargo, la afiliación no está exenta de contradicciones. En caso de imposición de los lazos de pertenencia al grupo puede predominar la coerción colectiva sobre la agencia individual. Por el contrario, puede acontecer que se imponga la libertad individual, por lo que se extienda el riesgo de que se oculten o perpetúen las situaciones discriminatorias de determinados grupos o colectivos. La afiliación nos hace sentirnos algo más que individuos, y es un medio para emprender compromisos de alcance colectivo o interés general. En definitiva esto es lo que hace que las personas funcionen en familia o en sociedad. La dificultad reside en cómo potenciar este segunda aspecto de la capacidad de afiliación sin que el grupo anule al individuo.

Lo cierto es que el concepto de afiliación está asociado a las necesidades de participación política, social y crítica y a los derechos humanos y proporciona nuevos puntos de vista para el análisis de las capacidades colectivas. La importancia de la acción colectiva para el desarrollo de capacidades de los grupos más desfavorecidos, es decir la acción colectiva como clave de la expansión de libertades ha sido una constante subrayada por diferentes teóricos de la escuela de capacidades. El debate sobre la agencia colectiva está más abierto, sin embargo, desde los sectores más críticos del enfoque de capacidades, se mantiene la necesidad de superar su impronta individualista con la noción de capacidades colectivas que puede contribuir a la transformación de estructuras injustas (Reyes, 2008).

3.3. Otros conceptos para el análisis socio-político del DHL: La resiliencia y la innovación institucional

En el documento que recoge el marco teórico y metodológico del DHL se han subrayado varias categorías que son fundamentales para estudiar la complejidad de los procesos del desarrollo. Algunas relacionadas con los sistemas (resiliencia, emergencia, identidad y sentido, retroalimentación, interdependencia e interrelación) otras con los cambios (innovación institucional, condiciones iniciales, contexto) y otras con la agencia (auto-organización, co-evolución, aprendizaje y experimentación). De una manera u otra, casi todas estas categorías están relacionadas con la dimensión socio-política del DHL y de una forma directa o indirecta se ha tratado en este estado de la cuestión de responder a algunos de sus aspectos. Sin embargo, parece inevitable hacer referencia a dos categorías en particular: en primer lugar a la capacidad de los sistemas para enfrentar los cambios y continuar con su propia visión del desarrollo, es decir con lo que se ha venido a denominar resiliencia; y en segundo lugar, una vez iniciados estos cambios, la importancia de transformar las instituciones existentes (tanto formales como informales) para garantizar un buen funcionamiento del sistema, que sea capaz de hacer frente a los objetivos del desarrollo humano (bienestar individual y colectivo, sostenibilidad, y justicia), o lo que se ha denominado innovación institucional.

La resiliencia y las coaliciones transformadoras. La capacidad de un sistema social para desarrollarse y crecer ante fuertes dificultades o “resiliencia” tiene dos dimensiones, una que tiene que ver con la relación de las personas con la naturaleza y con el modelo de desarrollo (cuando los seres humanos diseñan sus estrategias de desarrollo, rara vez contemplan las restricciones y condicionantes de la naturaleza); y una segunda que tiene que ver con las propiedades para que un sistema disponga de la capacidad de hacer un análisis conjunto y de crear una visión de futuro, es decir la capacidad necesaria para llevar adelante un proyecto concreto en un entorno complejo. La lista de capacidades funcionales relevantes que Dubois (2013:48) recoge en el marco teórico-analítico de DHL conecta la idea de resiliencia con las coaliciones transformadoras de las dinámicas territoriales (Berdegué, et al.,2012).

La resiliencia (o capacidad de análisis y visión de futuro), el análisis crítico de las relaciones de poder y el compromiso con las formas adecuadas para la incidencia política (o capacidad de compromiso y atracción), la capacidad de relacionarse y conseguir apoyos, la capacidad de equilibrar coherencia con diversidad, la capacidad de adaptarse y renovarse, la capacidad de tomar decisiones ante problemas complejos y la capacidad de realizar tareas, son capacidades necesarias para configurar coaliciones transformadoras para que actúen en territorios determinados.

Para que una dinámica territorial que crea pobreza y desigualdades se convierta en una dinámica territorial transformadora necesita cambiar las reglas y procesos de gobernanza que hacen que los recursos naturales y las oportunidades económicas y políticas se concentren en unas pocas manos, y crear nuevas estructuras que distribuyan el poder de una manera más equitativa, y que el conjunto de los agentes deje de reproducir las estructuras de poder existentes y superé lo que antes se ha denominado “pobreza política”. Para hacer frente a las distorsiones institucionales hace falta un enorme esfuerzo por las partes que quieren revertir ese esquema institucional injusto, para lo cual son necesarios el conflicto y el cambio institucional.

No basta con que unos grupos de interés o unos movimientos sociales se coaliguen territorialmente y articulen una dinámica territorial transformadora en base a una serie de acciones convergentes. Para que en un territorio surja una coalición transformadora se necesitan una diversidad de actores, unos objetivos comunes de desarrollo humano y justicia social, la permanencia en el tiempo, la disponibilidad de recursos diversificados (tanto tangibles como intangibles) y una capacidad de acción articulada. Como se ha señalado no basta con la activación de la acción colectiva de sectores sociales, también hacen falta proyectos a largo plazo en el territorio, recursos económicos, sociales, culturales y políticos suficientes, y un discurso legítimo y común por parte de la mayoría de los actores que apuestan por la transformación. No hay recetas mágicas ni para el empoderamiento de los sectores subalternos, ni para una verdadera deliberación pública sobre los problemas, necesidades y prioridades, ni para avanzar en los mecanismos de participación substantiva (Arellano, 2013).

La innovación institucional para el desarrollo humano local y las sinergias con el enfoque analítico de las dinámicas territoriales rurales: Las dinámicas territoriales

articuladas en torno a coaliciones emprenderán un largo y esforzado proceso encaminado a transformar las instituciones existentes, y tendrán que hacer frente a las resistencias que presenten aquellos que quieren mantener el “status quo”. No hay que suponer que este cambio necesariamente sea progresivo.

El potencial del cambio institucional puede correr a manos de fuerzas y choques extraterritoriales, aunque esta explicación exógena no es suficiente, y requiere de dinámicas endógenas. Las diferentes estructuras e instituciones que regulan los comportamientos de los actores de un territorio estarán en constante tensión. Las contradicciones internas (obsolescencia de algunas instituciones, dificultades de convivencia entre diferentes instituciones, cambios en los equilibrios políticos...), los cambios en los procesos de reproducción rutinaria (reflexividad crítica, adquisición de nuevas capacidades y nuevas ideas y visiones de lo posible), los cambios en la distribución del poder (movilizaciones y coaliciones sociales e intervenciones externas en la distribución de activos) y los cambios discursivos (nuevas propuestas y objetivos políticos, coaliciones sociales que generan proyectos territoriales legítimos, nuevas ideas...) son las fuentes necesarias para este cambio institucional (Berdegú, 2012). Como se puede apreciar este marco analítico de las dinámicas territoriales rurales elaborado para América Latina tiene muchos elementos en común con la propuesta metodológica de DHL que se está elaborando en Hegoa.

4. Pistas para una propuesta de análisis de los procesos participativos democráticos y la nueva institucionalidad en el marco de DHL



Esta propuesta está encaminada a evaluar las capacidades de participación democrática y de interacción entre personas, instituciones y sociedades que trabajan y se articulan en torno a un proyecto común de bienestar. Más que ofrecer sistemas de medición concretos, en este último apartado, se pretenden ofrecer algunas indicaciones para tratar de identificar los pasos para que una sociedad vaya determinando autónomamente el futuro que desea y que le resulta posible. En otras palabras, se trata de ofrecer una panorámica sobre el modelo analítico y las categorías centrales para evaluar la dimensión socio-política del Desarrollo Humano en un espacio territorial determinado.

Como Alfonso Dubois recoge en el marco analítico de DHL, el objetivo no es crear un indicador sintético que evalúe el bienestar individual y el bienestar social, sino de ir avanzando en un marco que permita integrar diferentes indicadores que sirvan para evaluar la justicia (las capacidades de redistribución equitativa en una sociedad, de convivencia pacífica, y de representar adecuadamente el conjunto de los intereses). En este apartado, se quieren ofrecer esas pistas o indicaciones que pueden resultar útiles para evaluar capacidades en distintos contextos locales:

- capacidades de la dimensión privada de las personas que tienen que ver con su capacidad de participar en las decisiones que les afectan a ellas y a sus familias;
- capacidades de las instituciones de un territorio, es decir si las sociedades y las instituciones públicas son democráticas, representan el conjunto de los intereses existentes, y tienen capacidad de hacer coaliciones transformadoras en clave de justicia social y equidad;
- capacidades de los sistemas, que articulen la dimensión privada de las personas y de las familias con la dimensión social, es decir, analizar si un sistema social concreto tiene capacidad de resiliencia y capacidad para el cambio.

Los debates de este estado de la cuestión sobre la gobernanza, la democracia y la participación tienen su reflejo en los diferentes niveles territoriales. En esta parte final, se quieren identificar aquellas categorías y propuestas teórico-prácticas que pueden ser útiles para las iniciativas locales y comunitarias de desarrollo, y para que las prácticas de los agentes principales de estos procesos sean más participativas y democráticas.

4.1. Hacia un modelo analítico de la participación democrática y la interacción público-privada que contemple las distintas modalidades de regímenes de bienestar

El objetivo final de esta investigación sobre DHL es ir creando las bases para un modelo analítico que permita el funcionamiento de los procesos de cada sociedad local. A este respecto, partiendo de las tipologías de Estados de Bienestar de Esping-Andersen (que estudiaban las diferencias entre el bienestar de unas sociedades a partir de los recursos y servicios de las combinaciones entre Estado, mercado, comunidad y familia), y de la matriz de responsabilidad institucional de Gough y Wood (2004), se distinguían tres modalidades de bienestar: Estado de bienestar; seguridad informal; y régimen de inseguridad.

Para poder identificar las diferentes matrices de responsabilidad institucional de cada sociedad y poder investigar los procesos de DHL, es fundamental explicitar las características que ofertan el Estado, el mercado, la comunidad y las familias en cada contexto concreto, y por tanto es fundamental evaluar a los distintos actores de ese territorio y sus funciones en la generación de bienestar individual y colectivo. Además de tener en cuenta las capacidades de los individuos para participar en la toma de decisiones en cada uno de esos espacios (Estado, mercado, comunidad, familia), también es importante la manera en que se articulan las relaciones de poder en estos espacios y su ideología, y para ello pueden ser útiles el marco de análisis de las esferas de poder de Held (1997) y el sistema de dominio múltiple basado en las clasificaciones identitarias (sexo, sexualidad, etnicidad, clase, geopolítica, geográfica...) (Del Cid, 2013).

Las instituciones de mercado y liberal democráticas de los Estados de bienestar dejan poco espacio a las estructuras tradicionales y religiosas y a las estructuras populares y comunitarias que, a penas, son proveedoras de servicios en las sociedades “modernizadas”. En estos contextos, el hogar sigue siendo un espacio fundamental en la reproducción del sistema a través de la provisión de cuidado, y son las mujeres las que habitualmente siguen asumiendo el peso de esta función, lo que supone una de las fuentes más importantes del desajuste en la igualdad entre las mujeres y los hombres. Por el contrario, la comunidad y la sociedad civil organizada han perdido espacio, en tanto que sus valores e intereses muchas veces no coinciden con los de la ciudadanía, y en tanto que las relaciones de poder entre el Estado y el mercado son las que realmente determinan la injusta distribución de los bienes y de los servicios para el conjunto de la sociedad.

En los regímenes que se caracterizan porque las personas adquieren una cierta seguridad a través de los canales informales, o simplemente no alcanzan ninguna seguridad, el peso de la modernidad estatal es menor, articulándose un esquema donde un grupo de personas pueden adquirir una serie de bienes y servicios que proveen la economía de mercado y unos Estados generalmente débiles, mientras que una gran mayoría de la población queda excluida, y tiene una dependencia mayor de las estructuras familiares, populares, comunitarias o tradicionales de poder y de la economía informal. En estos contextos, el papel del hogar y de la comunidad es fundamental para los sectores

excluidos, mientras que hay otros sectores sociales que quedan a merced de las relaciones que establecen los grandes capitales y unos gobiernos a su servicio.

Estas descripciones generales simplemente pretenden ser una primera aproximación para que desde las ciencias sociales y jurídicas se aborden los procesos de participación democrática en la toma de decisiones y la interacción entre actores de una forma más compleja que lo que habitualmente se viene haciendo. Sin lugar a dudas, el estudio de esta dimensión socio-política del desarrollo humano local tiene que hacerse a partir de las distintas modalidades de regímenes de bienestar y del estudio de los procesos de cada sociedad local a partir de las diferentes combinaciones entre los distintos actores.

4.2. Categorías centrales para evaluar la dimensión socio-política del DHL

Además de los regímenes de bienestar, para avanzar en la evaluación de la dimensión socio-política de este modelo de análisis de DHL necesita repensar algunas categorías y crear otras que sirvan para entender lo que le hace falta a cada sociedad para que avance en un proyecto común democrático y participativo.

La participación en los procesos de consecución del bienestar: Una primera cuestión es cómo articular la participación de cada persona con las diferentes instituciones que ofrecen esos bienes y servicios. Algunas categorías concretas que pudieran explicar la participación de los individuos en el hogar, la comunidad, el Estado y el mercado estarían relacionadas con el empoderamiento y los desequilibrios en el ejercicio del poder. Es importante que las personas recuperen su autoestima y se crean legitimadas para actuar, aunque es más importante el empoderamiento colectivo, que es el que les lleva a cuestionar las situaciones injustas que provocan las instituciones y sistemas.

Para analizar los desequilibrios en el ejercicio del poder que tienen lugar en un territorio, es obligado explicar las fuentes que generan las diferentes inequidades económicas, sociales, culturales y de género en el conjunto de las diferentes realidades que viven las personas. Además de analizar el Estado y su capacidad de garantizar los derechos y libertades básicos, y las desigualdades económicas que genera una determinada estructura económica en un territorio, es fundamental determinar otras inequidades que tienen que ver con la salud, la educación, el cuidado, la participación política... En otros términos, para comprender los procesos de DHL hay que ver quiénes tienen el poder en los diferentes espacios de toma de decisión (formales o informales, privados y públicos) y determinar si las personas o colectivos económicamente desfavorecidos o con un nivel educativo menor tienen o no posibilidades de influir en las decisiones que se toman. En consecuencia, algunos indicadores para analizar las inequidades en el poder son el grado de organización política de los sectores más excluidos (exclusión sexual, económica, social, política, identitario/cultural, de género...) y la existencia o no de alianzas solidarias entre los colectivos excluidos y las personas o grupos privilegiados.

Otra dimensión a evaluar sería la participación de los actores en los distintos procesos, es decir no se trata de describir lo que hace la ciudadanía, la sociedad civil, el sector privado y los gobiernos de un territorio, sino de evaluar sus actuaciones en términos normativos, y de tratar de identificar aquellos agentes y procesos que son más relevantes desde la perspectiva del Desarrollo Humano Local. Para evaluar sus actuaciones hay que analizar los valores y las visiones sobre el desarrollo que tienen los actores en ese territorio.

Una sociedad tendrá un desarrollo más justo cuando sea socialmente activa, cuando demuestre tener habilidades para participar de una forma efectiva en los procesos, cuando existan oportunidades para la deliberación pública y cuando los sectores más excluidos tengan capacidad de organizarse, de expresar sus necesidades y de poder participar en el proceso de toma de decisiones.

En definitiva, son necesarios cambios e innovaciones en las instituciones formales e informales y nuevos modelos de políticas públicas abiertas a una mayor participación de las personas y de los colectivos organizados. Pero estos cambios en las políticas públicas de los gobiernos, en las estructuras de las empresas y negocios, en la organización de la sociedad civil y de las comunidades, y en el propio hogar, difícilmente se podrán llevar adelante sin que las personas incrementen su interés por los asuntos públicos, sin articular nuevos espacios formales e informales para una deliberación de calidad que alcance consensos fuertes, y sin una apertura de miras de las instituciones gubernamentales y administrativas que propicien nuevas formas de hacer política.

Cuadro 6. Evaluación de la participación en los procesos de DHL

• Interés por los asuntos públicos.
• Existencia de espacios formales e informales para una deliberación de calidad.
• Cuestionamiento de las situaciones injustas provocadas por instituciones y sistemas.
• Grado de organización política de los sectores más excluidos.
• Existencia de alianzas solidarias entre sectores excluidos y privilegiados.
• Consenso sobre valores, objetivos y bienes comunes prioritarios.
• Existencia de espacios para la participación en la elaboración de políticas públicas.

Fuente: Elaboración propia.

La integralidad del marco socio-político y los procesos de gobernanza de las sociedades locales: No basta con describir la matriz de las responsabilidades del Estado, del mercado, de la comunidad y del hogar, sino que hay que tratar de ofrecer una perspectiva dinámica de los distintos actores y procesos. Es decir, se trata de conocer las estructuras socio-políticas, la articulación del territorio, las autoridades y los derechos, y la dinámica en la toma de decisiones que afectan al colectivo que vive en ese territorio y que determinan su futuro.

Sobre este punto, los trabajos sobre territorialización de las políticas públicas y sobre gobernanza en sociedades locales resultan ser un buen punto de partida. Hay que trascender las tendencias actuales orientadas hacia una descentralización tecnocrática y propiciar procesos creativos, donde gobiernos y resto de actores orientan sus esfuerzos al bienestar colectivo. Para ello es inevitable, de-construir y construir procesos de actuación de los poderes públicos (tanto en el nivel de la intervención como en el de toma de decisiones), examinar las relaciones entre los diferentes niveles gubernamentales y las administraciones, y dilucidar las capacidades de los gobiernos locales para implicarse en estos procesos de cambio. El conjunto de los actores y de las instituciones deberían estar motivados por la razonabilidad y la responsabilidad de sus objetivos de justicia social y equidad.

Cuadro 7. Evaluación de la integralidad del marco socio-político en las sociedades locales

- Diagnóstico de las actuaciones de los diferentes niveles gubernativos.
- Interrelación entre los diferentes niveles gubernativos (local-nacional).
- Capacidades de los gobiernos locales para la transformación en términos de DHL.

Fuente: Elaboración propia.

Grado de apropiación de los procesos de Desarrollo Humano Local: Las personas, colectivos y sociedades se tienen que apropiarse de los procesos de desarrollo humano y para ello es fundamental que cuenten con una capacidad real de participación en la toma de decisiones. Si esa capacidad de participación de los individuos y de los grupos no es verdadera, o está en manos de unos pocos, es imposible que comunidades y sociedades se apropien de los procesos de desarrollo. Cada sociedad local tiene que ser capaz de definir los bienes comunes que considera deseables y la manera de alcanzarlos, aunque estas definiciones y estrategias sobre el desarrollo que se desea, inevitablemente están marcados por los contextos nacionales e internacionales.

Sin embargo, estos condicionamientos externos no pueden ser excusa para que desde cada sociedad local no se siga ahondando en la búsqueda de nuevas formas de participación. El grado de apropiación de las estrategias locales de desarrollo humano por parte de los distintos es un indicador a tener en cuenta.

Cuadro 8. Evaluación del grado de apropiación de los procesos de DHL

- Asegurar que la apropiación no se impone desde fuera.
- Apropiación de las preferencias y de las prioridades por parte de las personas.
- Apropiación colectiva de un proceso de cambio que pretende reducir las desigualdades.

Fuente: Elaboración propia.

La agencia colectiva “fuerte” y las capacidades funcionales para la participación democrática y la interacción con el resto de actores: Las capacidades hay que estudiarlas como proceso, pero también como resultado. Hay que evaluar si una sociedad local es

capaz de tener una visión conjunta, es decir, si es capaz de compartir valores y proyectos para mejorar el bienestar y para avanzar en términos de justicia social, y también si es capaz de tomar decisiones conjuntas, es decir en interacción con el resto de actores de su entorno.

A este respecto hay que recuperar algunas reflexiones anteriores. En primer lugar, destacar la importancia de la capacidad de afiliación, de la agencia colectiva fuerte y la capacidad de un sistema para enfrentar el cambio y continuar su desarrollo (resiliencia). Para construir valores y visiones conjuntas de lo que se quiere y de lo que es justo para el conjunto de la sociedad, es imprescindible que cada actor muestre responsabilidad hacia los demás y hacia la sociedad. En consecuencia, otros de los elementos a evaluar en los procesos de DHL es este compromiso responsable de los actores hacia los demás.

Esta agencia colectiva fuerte se tiene que apoyar en algunas capacidades funcionales que todo grupo tiene que procurar. En primer lugar, tener capacidad de generar un espacio donde empoderarse y poder hacer opciones. En segundo lugar, tiene que tener los suficientes conocimientos y capacidades logísticas para hacer frente a las tareas y exigencias que le plantea su propio proceso. En tercer lugar, tiene que tener habilidades para relacionarse con el resto de los actores, conseguir apoyos y obtener recursos. En cuarto lugar, tiene que tener capacidad de adaptarse a las circunstancias que van surgiendo y de renovarse; y en quinto y último lugar tiene que hacer un esfuerzo por equilibrar la coherencia de sus actuaciones y objetivos con la de los otros actores del proceso sin perder lo esencial de su propuesta (Baser y Morgan, 2008). Hace falta, como queda recogido en el marco analítico de DHL, ambición, convicción, determinación e identidad colectiva (Dubois, 2013). Y para saber si un sistema es capaz de enfrentar las situaciones cambiantes que le rodean y ver si es capaz de continuar con su propuesta de desarrollo transformador, es importante evaluar los espacios que hay en esa sociedad para la resistencia y los saberes locales (Ceceña, 2012:17-23).

Cuadro 9. Evaluación de la agencia colectiva y las capacidades funcionales para el proceso de DHL

- Grado de compromiso responsable hacia los demás (capacidad de afiliación) por parte de los distintos actores.
- Existencia de una identidad colectiva para llevar adelante el proceso de cambio con ambición, convicción y determinación.
- Existencia de espacios de resistencia y de saberes locales.

Fuente: Elaboración propia.

4.3. A modo de epílogo

En estas páginas se han procurado facilitar algunas claves y categorías para entender mejor las realidades socio-políticas locales e ir avanzando hacia una metodología que

podiera ser de utilidad para aquellos procesos humanos que tratan de definir qué es lo que quieren, y qué valores y objetivos desean alcanzar para hacer frente al futuro. En el actual contexto de fuertes cambios derivados de los procesos de globalización y desnacionalización, que cuestionan la capacidad provisora del Estado y las democracias liberales, se ha pretendido ahondar en la visión colectiva del Desarrollo Humano. Las nuevas formas de institucionalidad son una oportunidad para que las sociedades locales tengan capacidad para funcionar con lógicas y mecanismos distintos, para lo cual es fundamental profundizar en las capacidades relacionales que el enfoque de capacidades ha tenido un tanto descuidadas. Para que las personas puedan vivir mejor es fundamental, que los seres humanos sean conscientes de que tienen unas obligaciones mutuas.

El reto ahora está en que todas las aportaciones para elaborar esta propuesta de análisis de los procesos de DHL sirvan para la praxis. El punto de partida deben ser las propias capacidades colectivas que hay en cada territorio, y hay que entender que nuestros marcos y propuestas de análisis son externas, y por lo tanto muy limitadas. Hay que hacer propuestas para la acción a partir de los propios actores de esos territorios ya que son ellos quiénes pueden potenciar las capacidades individuales y colectivas. Partiendo siempre de un esquema democrático, la clave está en entender los procesos políticos de los territorios, y conectar algunas de estas ideas teóricas del DHL con el saber práctico de los actores locales y con sus procesos políticos y de cambio, con sus valores, cultura, y liderazgos sociales . Y para ello es necesario que las aportaciones que se puedan hacer desde el DHL u otras metodologías similares tengan un enfoque pedagógico fuerte (Portieles, 2013).

En el espacio de reflexión para avanzar en la elaboración de este marco de referencia propiciado por el seminario internacional sobre desarrollo humano local celebrado en Hegoa en noviembre del 2013, las personas participantes aportaron ideas de interés para avanzar en esta propuesta de análisis de los procesos socio-políticos del DHL y en la definición de sus indicadores.

Cuadro 10. Pistas para una nueva propuesta de análisis de los procesos socio-políticos del DHL

<p>Matriz de responsabilidad institucional: (Gough y Wood): Explicitar las características que ofertan el Estado, el Mercado, la Comunidad y las Familias en cada contexto concreto, y evaluar a los distintos actores de ese territorio y sus funciones en la generación de bienestar individual y colectivo.</p>		Mercado	Estado	Comunidad	Hogar
	Estado de bienestar				
	Régimen de seguridad informal				
	Régimen de inseguridad				

<p>Categorías centrales para evaluar la dimensión socio-política del DHL</p>	<p>Evaluación de la participación en los procesos de DHL</p> <ul style="list-style-type: none"> • Interés por los asuntos públicos • Existencia de espacios formales e informales para una deliberación de calidad • Cuestionamiento de las situaciones injustas provocadas por instituciones y sistemas • Grado de organización política de los sectores más excluidos • Existencia de alianzas solidarias entre sectores excluidos y privilegiados • Consenso sobre valores y objetivos y bienes comunes prioritarios • Existencia de espacios para la participación en la elaboración de políticas públicas
	<p>Evaluación de la integralidad del marco socio-político en las sociedades locales</p> <ul style="list-style-type: none"> • Diagnóstico de las actuaciones de los diferentes niveles gubernativos • Interrelación entre los diferentes niveles gubernativos (local-nacional) • Capacidades de los gobiernos locales para la transformación en términos de DHL
	<p>Evaluar el grado de apropiación de los procesos de DHL</p> <ul style="list-style-type: none"> • Asegurar que la apropiación no se impone desde fuera • Apropiación de las preferencias y de las prioridades por parte de las personas • Apropiación colectiva de un proceso de cambio que pretende reducir las desigualdades
	<p>Evaluación de la agencia colectiva y las capacidades funcionales para el proceso de DHL</p> <ul style="list-style-type: none"> • Grado de compromiso responsable hacia los demás (capacidad de afiliación) por parte de los distintos actores • Existencia de una identidad colectiva para llevar adelante el proceso de cambio con ambición, convicción y determinación • Existencia de espacios de resistencia y de saberes locales

Fuente: Elaboración propia.

De forma muy resumida, me gustaría concluir con algunas de las preocupaciones e ideas debatidas en este seminario. Una primera reflexión apunta al liderazgo en el desarrollo de capacidades, y si éste corresponde a los gobiernos locales o a los sectores organizados de la sociedad civil. Cada contexto reflejará el mayor protagonismo de unos u otros, aunque lo determinante va a ser si se alcanza una simetría entre los distintos actores en términos de poder y legitimidad. La calidad de la participación, la revisión de los mecanismos de delegación y representación, los liderazgos inclusivos, la utilización de todos los espacios de participación, y una mayor horizontalidad entre la deliberación de los asuntos entre los distintos actores, son cuestiones fundamentales para crear un marco común de valores y una gestión adecuada de los bienes públicos.

Una segunda reflexión es sobre el papel de la sociedad civil y las comunidades para avanzar en el bienestar individual y colectivo. Se destacaron la importancia de la capacidad de control social sobre la actividad gubernamental, y las potencialidades y limitaciones de la acción colectiva. Se alertó sobre el riesgo que puede suponer la descapitalización de la sociedad civil para el ejercicio del control social, relacionado con la cooptación de activistas sociales por parte de los gobiernos locales. Y también se apuntó que la desconexión entre sociedad civil organizada y mayoría social, y los procesos de acción colectiva sin base histórica y social suficientes, pueden explicar que, en determinados contextos, no se construyan capacidades colectivas que sirvan para el cambio. Esta son advertencias importantes a tener en cuenta.

Y una tercera y última reflexión tiene que ver con la creación de coaliciones entre actores para el cambio institucional. La conclusión fue que no todas las alianzas tienen porqué ser posibles, aunque hay que intentar articular una relación dialéctica entre conflicto y diálogo que posibilite una mayor simetría entre actores diversos, y avanzar en esas coaliciones con capacidad de transformación.

5. Bibliografía



- ALGUACIL, Julio (2005): “Los desafíos del nuevo poder local: la participación como estrategia relacional en el gobierno local”. *Polis, Revista Académica de la Universidad Bolivariana*, n° 12, pp. 1-15.
- ALKIRE, Sabina; DENEULIN, Séverine (2009): “The Human Development and Capability Approach” en DENEULIN, Séverine; en colaboración con Shahani, Lila (Ed.): *An Introduction to the Human Development and Capability Approach*. Freedom and Agency, Ottawa, IDCR, pp. 22-48.
- ARELLANO, Javier (2013): Política local y Desarrollo Humano: Entre ideales y conflictos. (Consultado el 15 de enero de 2014). Disponible en: <<http://multimedia.hegoa.ehu.es/es/videos/39>>.
- BASER, Heather; MORGAN, Peter (2008): *Capacity Change and Performance*. Study Report. ECDPM.
- BECK, Ulrich (2002): *La sociedad del riesgo moral*. Madrid, Siglo XXI.
- BERDEGUÉ, J.; et al. (2012): “Territorios en Movimiento. Dinámicas Territoriales Rurales en América Latina”. *Documento de Trabajo n° 10. Programa de Dinámicas territoriales Rurales*. Santiago de Chile, Rimisp.
- BOHMAN, James F. (1996): *Public Deliberation: Pluralism, Complexity and Democracy*, Cambridge, MA, MIT Press.
- CASTORIADIS, Cornelius (2005): *Escritos políticos*. Madrid, Los libros de la catarata.
- COLINO, Cesar; DEL PINO, Eloísa (2008): “Democracia participativa en el nivel local: Debates y experiencias en Europa”. *Revista catalana de dret públic*, núm. 37, pp. 247-28.
- COOKE, Bill ; KOTHARI, Uma (2001): *Participation: the new tyranny*, London, Zed Books.
- CROCKER, David A. (2003): “Deliberative Participation in Local Development”. *Journal of Human Development*, Vo. 8, n° 3. Routledge.
- DEL ÁGUILA, Rafael (1997): *Manual de Ciencia Política*. Madrid, Trotta.
- DE LA CRUZ, Carmen (2007): *Género, Derechos y Desarrollo Humano*. PNUD.
- DEL CID, Paula (2013): Pensando y actuando para el cuidado de las redes de la vida. (Consultado el 15 de enero de 2014). Disponible en: <<http://multimedia.hegoa.ehu.es/es/videos/35>>.
- DENEULIN, Séverine (2008): “Beyond individual freedom and agency: structures of living together in the capability approach” en COMIN, Flavio, QIZILBASH,

- Mozaffar y ALKIRE, Sabine (Ed.) *The Capability Approach. Concepts, Measures and Applications*. New York, Cambridge University Press.
- DENEULIN, Séverine (2009): “Democracy and political participation” en DENEULIN, Séverine; en colaboración con Shahani, Lila (Ed.) *An Introduction to the Human Development and Capability Approach*. Freedom and Agency, Ottawa, IDCR, pp. 185-206.
- DOYAL, Len; GOUGH, Ian (1994): *Teoría de las necesidades humanas*, Icaria/FUHEM, Madrid.
- DRÉZE, Jean; SEN, Amartya K. (1998): *India: Development and Participation*, Oxford University Press, Delhi.
- DUBOIS, Alfonso (2007): “Fundamentos teóricos para el Desarrollo Humano Local: Las capacidades colectivas”. Ponencia presentada en el Congreso “*El desafío del desarrollo humano. Propuestas locales para otra Globalización*”. Bilbao, Hegoa/Universidad del País Vasco, pp. 1-26.
- DUBOIS, Alfonso (2008): “El debate sobre el enfoque de las capacidades: las capacidades colectivas”. *Araucaria. Revista Iberoamericana de Filosofía, Política y Humanidades*. N° 20, pp. 35-63.
- DUBOIS, Alfonso; GURIDI, Luí, LÓPEZ BELLOSO, María (2011): *Desarrollo Humano Local: de la teoría a la práctica. Los casos de la reconversión azucarera de Holguín (Cuba) y de los campamentos saharauis de Tinduf*. Bilbao, Hegoa-UPV/EHU.
- DUBOIS, Alfonso (2013): *Marco teórico y metodológico del Desarrollo Humano Local*. Bilbao, Hegoa. (Consultado el 15 de enero de 2014). Disponible en: <<http://www.seminario.dhl.org/include/uploads/nodo/Version-breve-Estado-de-la-cuestion.pdf>>.
- ESPING-ANDERSEN, Gösta (1990): “The Three Worlds of Welfare Capitalism”. *Polity Press*, Basil Blackwell.
- EVANS, Peter (2002): “Collective Capabilities, Culture, and Amartya Sen’s Development as Freedom”. *Studies in Comparative International Development*. Vol. 37, N°2, pp. 54-60.
- FARIÑAS, Sarai; PERIS, Jordi; BONI, Alejandra (2013): “El enfoque almanario como catalizador para el desarrollo de las capacidades colectivas y el fortalecimiento de la agencia fuerte. Estudio de caso en el contexto indígena de Sipacapa, Guatemala”. Comunicación presentada en el *VI Congreso Universidad y Cooperación al Desarrollo*, Valencia, abril 2013. (Consultado el 15 de enero de 2014). Disponible en: <http://www.sextocongresocud.es/wp-content/uploads/2013/03/vicongresocud_2013_submission_21.pdf>.
- FRASER, Nancy; HONNETH, Axel (2006): *¿Redistribución o reconocimiento? Un debate político Filosófico*. Ed. Morata.
- FUKUDA, Sakiko; LOPES, Carlos; MALIK, Khalid (2002): *Capacity for Development. New solutions to old problems*. Earthscan UNDP.

- GRAÑA, Francois (2005): “Diálogo social y gobernanza en la era del ‘Estado mínimo’”. *Cinterfor/OIT, Papeles de la oficina técnica*, 16. Montivideo, Cinterfor/OIT.
- GONZALES DE OLARTE, Efrain Virgilio (2003): “Descentralización para el Desarrollo Humano en el Perú”. *Cuadernos PNUD. Serie Desarrollo Humano* (4).
- GONZÁLEZ MARTÍN, Miguel (2007): “¿Ser como Dinamarca? Una revisión de los debates sobre gobernanza y ayuda al Desarrollo”. Hegoa. *Cuadernos de Trabajo*. 42. Bilbao, Hegoa.
- GOUGH Ian, WOOD, Geof (2004): *Insecurity and Welfare Regimes in Asia, Africa and Latin America: Social Policy in Development Contexts*. Cambridge, CUP.
- GOUGH Ian, WOOD, Geof (2004): *Welfare Regimes: Linking Social Policy to Social Development*. Centre for Development Studies/University of Bath. (Consultado el 15 de enero de 2014). Disponible en: <<http://people.bath.ac.uk/hssgdw/wood-gough.pdf>>.
- GOUGH Ian (2007): “El enfoque de las capacidades de M. Nussbaum: un análisis comparado con nuestra teoría de las necesidades humanas”. *Papeles de Relaciones Ecosociales y Cambio Global*, nº 100, CIP-Ecosocial/Icaria.
- HELD, David (1997): *La democracia y el orden global. Del Estado moderno al gobierno cosmopolita*, Barcelona, Paidós.
- HICKEY, Sam; MOHAN, Giles (eds.) (2004): *Participation: From Tyranny to Transformation? Exploring New Approaches to Participation in Development*, London, Zed Books.
- HICKEY, Sam; MOHAN, Giles (2005): “Relocating participation within a radical politics of development”, *Development and Change*, Vol. 26, nº 2, pp. 237-262.
- ILLÁN, Jose Carlos (2006): *Los procesos de descentralización y los retos para la ayuda internacional*. Madrid, FIAAP/IUDC.
- JAUREGUI, Gurutz (2013): *Hacia una regeneración democrática. Propuestas para la supervivencia de la democracia*. Madrid, Catarata.
- JUBETO, Yolanda (2008): “Los presupuestos con enfoque de género: una apuesta feminista a favor de la equidad en las políticas públicas”, *Cuadernos de Trabajo*, nº 43, Bilbao, Hegoa, pp. 5-33.
- LLORENS, Juan Luís; ALBURQUERQUE, Francisco; DEL CASTILLO, Jaime (2002): *Estudio de casos de desarrollo económico local en América Latina*. Banco Interamericano de Desarrollo, New York.
- MARTÍNEZ FRANZONI, Juliana (2007): “Regímenes de Bienestar en América Latina”. *Documento de Trabajo* nº 11, Fundación Carolina, CeALCI.
- MOHAN, Giles; STOKKE, Kristian (2000): “Participatory development and empowerment: the dangers of localism”, *Third World Quarterly*, vol. 21, nº2, pp. 247-268.

- NELSON, Julie A. (2004): "Freedom, Reason, and More: feminist economics and human development". *Journal of Human Development*. Vol. 5, nº 3, pp. 309-333.
- NUSSBAUM, Martha C. (2002): *Mujeres y el Desarrollo Humano. El enfoque de las capacidades*. Herder, Barcelona.
- PÉREZ ZAFRILLA, Pedro Jesus (2010): "La desigualdad de recursos: un reto pendiente para la Democracia Deliberativa". *Daimón. Revista Internacional de filosofía*. Supl. 3., pp. 163-170
- PORTIELES, Julio (2013): Comentarios sobre la dimensión económica del Desarrollo Humano Local. (Consultado el 15 de enero de 2014). Disponible en: <<http://multimedia.hegoa.ehu.es/es/videos/37>>.
- REYES, Agustín (2008): "Comunidades de significación como capacidades colectivas. Una revisión comunitarista de la teoría de Amartya Sen". *Areté. Revista de Filosofía*. Vol. XX. Nº1, pp. 137-163.
- RODRIGUEZ-PALOP, María Eugenia (2002): *La nueva generación de derechos humanos. Origen y justificación*. Dykinson, Madrid, 2002.
- SANTOS, Boaventura de Sousa (1997): "Hacia una concepción multicultural de los derechos humanos". *Análisis Político*, nº 3, pp. 3-16.
- SASSEN, Saskia (2006): "Hacia una proliferación de ensamblajes especializados del territorio, autoridad y derechos". *Cuadernos del Cendes*. Año 23, nº 62, pp.95-1122.
- SEN, Amartya, K. (1999): "Democracy as universal value". *Journal of Democracy*, vol. 10 nº3, pp. 3-17.
- SEN, Amartya (2009): *El valor de la democracia*. Barcelona, El viejo topo.
- SEN, Amartya (2010): *La idea de la justicia*. Madrid. Taurus.
- SHAPIRO, Ian (2003): *El estado de la teoría democrática*, Barcelona, edicions bellaterra.
- 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.
- UNDP (2007): "Supporting Capacities for integral Local Development". (Consultado el 15 de enero de 2014). Disponible en: <http://www.asocam.org/portal/sites/default/files/publicaciones/archivos/DC_051.pdf>.
- 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.
- VON BEYME, Klaus (1994): *Teoría política del siglo XX. De la modernidad a la posmodernidad*. Madrid, Alianza Universidad.
- WHITE, Sarah C. (2001): "Despolitizando el desarrollo: los usos y abusos de la participación". En INTERMÓN/OXFAM, *Desarrollo, Organizaciones No Gubernamentales y Sociedad Civil*, pp. 158-172.

