

Diplomado en Desarrollo Humano

Módulo 3: Las Implicaciones del Desarrollo Humano

Profesora: Denise Paiewonsky

TEMAS

- 3.1 La democracia y la gobernabilidad en el desarrollo humano
- 3.2 El empoderamiento político
- 3.3 El desarrollo de instituciones y de cultura política democrática

Lecturas obligatorias

- PNUD 2004. *La Democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanos y ciudadanas*. Resumen y Primera Sección. Desarrollo de la democracia en América Latina. p. 24-73 y Tercera Sección. Hacia la democracia de ciudadanía.
- ODH/PNUD. 2004. *Perfil de la democracia en República Dominicana*. Edición Especial del Boletín de Desarrollo Humano de la ODH.
- PNUD 2002. *IMDH Informe sobre Desarrollo Humano*. Cap. 2 y 3.
- Ramonina Brea, Isis Duarte y Mitchell Selligson. (2005). *La Democracia vulnerable. Insatisfacción y Desconfianza* (Encuestas DEMOS 1994-2004). PUCMM.

TEMAS CENTRALES

- La relación entre democracia y desarrollo humano
- El desarrollo de la democracia: de la electoral a la de ciudadanía
- El empoderamiento político
- El estado de la democracia en la RD
- Instituciones y estado de derecho

PRIMERA PRESENTACIÓN

REVISIÓN DE CONCEPTOS
CLAVE

Revisión de conceptos claves:

- Cultura política moderna y premoderna
- Derechos políticos, civiles y sociales
- Democracia electoral y ciudadana
- Gobernabilidad democrática
- Relación democracia – Desarrollo Humano
- Institucionalidad

Fuentes: IDH 2002, PNUD 2004 “La Democracia en América Latina”,
Módulo 3 de Rosa Cañete

Rasgos de culturas políticas modernas y premodernas (DEMOS)

RASGOS PREMODERNOS	RASGOS MODERNOS
Autoritarismo	Individualismo
Fatalismo	Noción del sujeto como portador de derechos
Providencialismo	Democracia
Paternalismo	Secularización
Caudillismo - Caciquismo	Tolerancia y respeto a la diversidad
Patrimonialismo	Institucionalidad
Clientelismo	
Nepotismo	
Alto nivel de externalidad	Alto nivel de autonomía
Poder personalizado	Poder impersonal (institucional)

Derechos políticos, civiles y sociales

Ciudadanía Política: El derecho a participar en el ejercicio del poder político como candidato y como elector

- **Derecho al voto:** ¿Tienen todos los adultos en un país derecho al voto?
- **Elecciones limpias:** ¿Se desarrollan las elecciones sin irregularidades que alteren las preferencias de los votantes?
- **Elecciones libres:** ¿Son ofrecidas al electorado alternativas que no están constreñidas por restricciones legales o de hecho?
- **Cargos públicos electos:** ¿Son las elecciones el medio de acceso a los principales cargos públicos de un país? Y los que ganan las elecciones ¿asumen sus cargos y se mantienen durante los plazos estipulados por la ley?

Derechos políticos, civiles y sociales

Ciudadanía Civil: Se compone de los derechos para la libertad individual: libertad de la persona, de expresión, de pensamiento y religión, derecho a la propiedad y a la justicia. Este último es clave, porque trata del derecho a hacer valer el conjunto de los derechos de la persona en igualdad con los demás.

- Igualdad legal y protección contra la discriminación
- Derecho a la vida, a la integridad física y a la seguridad
- Administración de justicia
- Libertad de prensa y el derecho a la información

Derechos políticos, civiles y sociales

Ciudadanía Social: Comprende el derecho a un mínimo de bienestar económico, al de compartir plenamente la herencia social y vivir una vida en condiciones dignas, conforme a los estándares predominantes en la sociedad.

Se refiere a aquellos aspectos de la vida de los ciudadanos que afectan el potencial para desarrollar sus capacidades básicas. Incluye las siguientes dimensiones:

- **Necesidades básicas:** Salud y educación
- **Integración social:** Empleo, pobreza y desigualdad

DEMOCRACIA

- *Significa en griego “gobierno del pueblo”.*
- *Se basa en la concepción de que todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos dotados de razón y conciencia.*
- *El ser humano es un sujeto portador de derechos y por tanto autónomo, razonable y responsable. Esta concepción es la base de la ciudadanía.*
- **La democracia es una forma de organización de la sociedad que garantiza el ejercicio y promueve la expansión de la ciudadanía; establece reglas para las relaciones políticas y para la organización y el ejercicio del poder que son consistentes con la ya mencionada concepción del ser humano.**

DEMOCRACIA

- La medida del desarrollo de la democracia viene dada, por su capacidad de dar vigencia a los derechos de las personas y constituirlos en sujetos de las decisiones que los afectan
- La democratización verdadera es algo más que las elecciones (...) El hecho de conceder a todas las personas una igualdad política oficial no basta para crear en la misma medida la voluntad o capacidad de participar en los procesos políticos, ni una capacidad igual en todos de influir en los resultados. Los desequilibrios en los recursos y el poder político socavan a menudo el principio “una persona, un voto”, y la finalidad de las instituciones democráticas. (PNUD, 2004)

Cuatro aspectos centrales de la democracia

- 1) Elecciones limpias e institucionalizadas
- 2) Inclusividad
- 3) Un sistema legal que sanciona y respalda los derechos y las libertades políticas
- 4) Un sistema legal que prescribe que ninguna persona o institución retenga el arbitrio de eliminar o suspender los efectos de la ley o evadirse de los alcances de la misma

DEMOCRACIA ELECTORAL Y CIUDADANA

Democracia electoral: conjunto de condiciones para poder elegir y ser electo en igualdad de condiciones y con un amplio margen de opciones (se refiere fundamentalmente a la vigencia de la ciudadanía política)

Democracia ciudadana: Forma de organizar la sociedad con el objeto de asegurar y expandir los derechos de los cuales son portadores las personas (se refiere fundamentalmente a la vigencia de la ciudadanía civil y social)

Esta perspectiva nos lleva a ver los déficit sociales como carencias de la democracia en sí. Así, la pobreza y la desigualdad no son sólo problemas sociales, sino también déficit democráticos

Gobernabilidad y desarrollo humano

- **La gobernabilidad** es la capacidad de una sociedad de asegurar la disponibilidad suficiente de bienes públicos y el uso genuinamente público de esos bienes. (Gómez Buendía 2004)
- La eficacia no es suficiente, es necesario garantizar también procesos justos y equitativos mediante la participación de todos los actores sociales.
- El desarrollo humano exige por tanto la gobernabilidad democrática.

La gobernabilidad democrática es la que vela por conseguir que:

1. Se respeten los derechos humanos y las libertades fundamentales de las personas, permitiéndoles vivir con dignidad.
2. Que las personas participen en la toma de decisiones que afectan a sus vidas.
3. Que se pueda exigir responsabilidad a las personas encargadas de la toma de decisiones.
4. Las interacciones sociales se vean regidas por instituciones y prácticas globales y justas.
5. Exista igualdad entre hombres y mujeres en las esferas privada y pública, y en la toma de decisiones.
6. No exista discriminación por motivos de raza, origen étnico, clase, género o cualquier otro atributo.
7. Las necesidades de las generaciones futuras se reflejen en las políticas actuales.
8. Las políticas económicas y sociales respondan a las necesidades y a las aspiraciones de los pueblos.
9. El objetivo de las políticas económicas y sociales sea la erradicación de la pobreza y la ampliación de las oportunidades que las personas tengan en sus vidas.

RELACIÓN ENTRE DESARROLLO HUMANO Y DEMOCRACIA

- La democracia es el único régimen político compatible con el desarrollo humano en su sentido más profundo porque en una democracia el poder político se ejerce por autorización y bajo control del pueblo sobre el que se ejerce ese poder.
- El desarrollo humano no puede entregarse desde arriba.
- La democracia es también el único régimen político que respeta la lucha abierta por el poder y es coherente con el respeto a los derechos humanos (civiles, culturales, políticos y sociales).

RELACIÓN ENTRE DESARROLLO HUMANO Y DEMOCRACIA

- La participación en las normas e instituciones que configuran la propia comunidad es un derecho humano básico y forma parte del desarrollo humano.
- Una gobernabilidad más participativa puede resultar más efectiva.
- Una gobernabilidad más participativa también puede ser más equitativa.

RELACIÓN ENTRE DESARROLLO HUMANO Y DEMOCRACIA

La democracia es una dimensión esencial del desarrollo humano. Éste se define “como el aumento de las opciones para que los habitantes de un país puedan mejorar su vida”. Podría definirse desarrollo humano como “el desarrollo de la gente, por la gente y para la gente” : de la gente, porque se trata de llevar una vida más humana; por la gente, ya que el desarrollo depende del esfuerzo creativo de hombres y mujeres, no de la naturaleza ni de la suerte; para la gente, porque el fin no es añadirle ceros a las cuentas nacionales sino mejorar la vida de las personas.

Así, **el verdadero objeto de las políticas públicas es proveer más opciones para que el ciudadano lleve su propia vida de manera más y más satisfactoria, o sea, en una frase, que “desarrollo es libertad”.** Y la libertad, además de ser el fin, es el mejor medio para lograr el desarrollo: la ciudadana o el ciudadano no sólo debe ser el beneficiario o receptor último de las opciones, sino además su actor por excelencia

RELACIÓN ENTRE DESARROLLO HUMANO Y DEMOCRACIA

Aunque la democracia puede promover el desarrollo equitativo, los objetivos de la democracia y de la equidad deben considerarse ampliamente independientes, y ambos requieren que se les consagre esfuerzos y voluntad política. La democracia puede no asegurar automáticamente un desarrollo social y económico equitativo.

Estos vínculos no son automáticos y el fortalecimiento de estos vínculos es el desafío de una genuina gobernabilidad, es decir, poner a las instituciones democráticas al servicio del desarrollo humano.

RELACIÓN ENTRE DESARROLLO HUMANO Y DEMOCRACIA

- La democracia también requiere un largo proceso de desarrollo político. **Necesita instituciones básicas** – formales, informales, estatales y no estatales. Pero la democracia no prosperará sin la difusión de **una cultura democrática, de valores y principios que orienten la conducta de individuos y grupos.**
- Las amenazas a la democracia no proceden únicamente de partidos políticos que representen intereses muy personalizados y que son incapaces de representar al pueblo, sino también de la intolerancia, el extremismo y una falta de respeto de los derechos humanos y de la dignidad humana.

Institucionalidad y desarrollo humano

- Las **instituciones** son las reglas de juego formales e informales que pautan la interacción entre los individuos y las organizaciones.
- No son neutrales sino que responden al modelo social en el que se insertan.
- Pueden ser formales e informales
- Tienen fuerte impacto en la eficiencia, la equidad y el empoderamiento.

Las instituciones son reproductoras de relaciones sociales y de poder. Y por lo tanto son cruciales para el impulso del desarrollo humano.

Segunda presentación:
De una democracia electoral
a una democracia
ciudadana

Fuente: PNUD 2004, La Democracia en América Latina

Características de la democracia en América Latina

1. Amplia difusión de la democracia electoral en la región en las últimas dos décadas
2. Pobreza: Alrededor del 40% de la población es pobre o indigente
3. Desigualdad: Las sociedades latinoamericanas son las más desiguales del mundo

DESIGUALDAD

- En el año 1990, el 10% de la población latinoamericana de ingresos más elevados tenía 25,4 veces el ingreso del 10 por ciento de la población de menores ingresos. En 2002, esa relación era de 40 veces.
- En 2002, el 20 por ciento de la población de la región de más altos ingresos recibió casi 54,2 por ciento del ingreso total y el 20 por ciento del sector de menores ingresos sólo el 4,7 por ciento.
- En RD el quintil más rico recibe el 47% del ingreso; el más pobre el 6.7%

El divorcio entre economía y política: las reformas estructurales

- En AI se ha ignorado la necesidad de viabilidad económica de la democracia (v.g., bases sólidas para atacar la pobreza y la desigualdad)
- Se ha desconocido la viabilidad política de los programas económicos

Las reformas económicas de las últimas décadas se han hecho completamente al margen de la ciudadanía –o peor aún, a pesar de su hostilidad manifiesta

El divorcio entre economía y política: las reformas estructurales

El pensar la política separada de la economía y viceversa ha conducido a reformas económicas que han incrementando la desigualdad en la distribución del ingreso, concentrando la riqueza en pocas manos, sin que se observen avances importantes en la reducción de la pobreza y del desempleo

Crisis actual de la política en AL:

- Se expresa tanto en la baja credibilidad y prestigio de los partidos como en la poca eficacia de los gobiernos para abordar el déficit de ciudadanía, en particular los aspectos referidos a los derechos civiles y sociales.
- Ambas dimensiones de la crisis política –instituciones y contenidos– son vitales, dado que es la política la que debe formular opciones, representar a los ciudadanos y generar los nexos entre Estado y sociedad para gestar poder democrático.

Democracia electoral vs. ciudadana

- En AL la democracia ha sido concebida fundamentalmente como democracia electoral
- Por el contrario, cuando se coloca la ciudadanía como fundamento de la democracia, el desarrollo democrático se mide por su capacidad para garantizar y expandir la ciudadanía en sus esferas civil, social y política.

Calidad de la democracia y expansión de la ciudadanía

- La expansión de la ciudadanía es una condición del éxito de una sociedad y de la satisfacción de sus aspiraciones. Es en torno a esto que se debe juzgar la calidad de la democracia.
- La medida del desarrollo de una democracia está dada, por lo tanto, por su capacidad de dar vigencia a los derechos de los ciudadanos y constituir a éstos en sujetos de las decisiones que los afectan (v.g., las reformas económicas).

Atributos de la ciudadanía

- a. **Carácter expansivo**, basado en la concepción, moral y legalmente respaldada, del ser humano como responsable, razonable y autónomo;
- b. **Condición legal**, de estatus que se reconoce al individuo como portador de derechos legalmente sancionados y respaldados;
- c. **Sentido social** o intersubjetivo que suele resultar de la pertenencia a un espacio social común;
- d. **Carácter igualitario**, sustentado en el reconocimiento universal de los derechos y deberes de todos los miembros de una sociedad democráticamente organizada;
- e. **Inclusividad**, ligada al atributo de nacionalidad, que implica la pertenencia de los individuos a los Estados nacionales;
- f. **Carácter dinámico, contingente y abierto**, en tanto producto y condición de las luchas históricas por enriquecer, o menguar, su contenido y aumentar, o disminuir, el número de aquellos a los que se reconoce.

EL ESTADO DE DERECHO, ELEMENTO ESENCIAL DE LA DEMOCRACIA

El fundamento de la ciudadanía es la premisa de la autonomía de todos los individuos y, consecuentemente, de su igualdad básica... Una ciudadanía efectiva no consiste únicamente en votar sin coacción; es también un modo de relación entre los ciudadanos y el Estado y de los ciudadanos entre sí. Es una modalidad continua de relación, antes, durante y después de las elecciones, entre individuos protegidos y potenciados por su condición de ciudadanos. No se transgrede menos la ciudadanía cuando se coacciona al votante que cuando una mujer golpeada o un campesino maltratado no tienen esperanza de que un juez sancione el acto cometido contra ellos, o cuando el hogar de una familia pobre es invadido ilegalmente por la policía... El Estado de derecho [es un] corolario y soporte de la ciudadanía y, por lo tanto, [un] elemento central de la democracia.

G. O'Donnell

Ciudadanía e institucionalidad

- En la democracia, los ciudadanos al votar en elecciones limpias e institucionalizadas, son la fuente de la autoridad que ejercen sobre ellos el Estado y el gobierno
- De ahí que una persona no es ni puede ser tratada como un súbdito, un suplicante de la buena voluntad del gobierno y el Estado
- Por el contrario, como portador de derechos civiles, sociales y políticos, cada persona debe ser tratada con el mismo respeto y consideración
- Ese trato debe estar basado en la implementación de leyes y regulaciones que son preexistentes, claras y discernibles, y que se aplican a todos los ciudadanos por igual

Ciudadanía e institucionalidad

- Contrario a lo anterior, en AL los ciudadanos tienen una igualdad genérica (v.g., el voto) pero en sus relaciones con el Estado son a menudo colocados en una desigualdad *de facto*
- La pobreza y la desigualdad cultivan el autoritarismo social y favorecen la inequidad en las relaciones de los ciudadanos con el Estado (v.g., privilegios de las élites)

Condiciones para el ejercicio de la ciudadanía

- Más allá de la atribución universal de los derechos políticos de ciudadanía, debemos preguntarnos **cuáles son condiciones que pueden permitir o no el ejercicio efectivo de los derechos ciudadanos.**
- Esto presupone la vigencia de un **criterio de equidad**: ha de existir un piso mínimo de igualdad entre los miembros de la sociedad que otorgue a todos un rango razonable de opciones para ejercer su capacidad de elección y su autonomía.
- Esto supone no plena igualdad sino *igualación básica*, que implica el derecho lograr un piso básico de derechos y capacidades que eliminen, al menos, las privaciones que impiden el ejercicio de las opciones responsables y las libertades que ellas implican.

El problema de la ciudadanía social: ¿cuánta igualdad?

El alcance de la ciudadanía social es un tema polémico. Mientras existe consenso respecto de cuáles son los derechos políticos y civiles, no ocurre lo mismo en cuanto a los derechos sociales.

Si bien pueden llegar a ser reconocidos por muchos de los Estados, es frecuente el divorcio entre su vigencia formal y su implementación práctica.

Para efectos analíticos, el PNUD distingue dos dimensiones de la ciudadanía social. Una, que puede llamarse de “necesidades básicas”, donde ante todo se incluyen la salud y la educación; y otra denominada “integración social”, donde se examina la situación del empleo, de la pobreza y de la desigualdad.

Balance de la democracia en AL

- Por primera vez en la historia, los regímenes políticos de todos los países satisfacen la definición de democracia electoral. Además hay un aumento de la participación y de los controles al ejercicio del poder y la casi desaparición del riesgo de insubordinación militar.
- **Pero persisten dos problemas centrales en las democracias latinoamericanas: el papel de los partidos políticos, y la tensión entre poderes institucionales y poderes fácticos.**
- Los **partidos políticos** no están cumpliendo adecuadamente sus funciones, en especial la de canalizar demandas ciudadanas. Además la institucionalización de los procesos de participación social es débil o incipiente, y la relación entre partidos y organizaciones de la sociedad civil tiende a ser conflictiva.

Balance de la democracia en AL

- Los poderes fácticos, en particular **la cúpula empresarial y financiera**, son vistos como fuente de restricciones que limitan la capacidad del gobierno para responder a las demandas de la ciudadanía.
- Aunque **los medios de comunicación** son vistos como un control legítimo de los gobernantes, causa inquietud que, a la vez que tienen un creciente papel y responden a intereses económicos, no están sometidos a ningún control y a veces no demuestran un sentido de responsabilidad conmensurable con su influencia.
- Otra razón para la pérdida de autonomía de los gobiernos tiene que ver con **el papel de los Estados Unidos y los organismos multilaterales de crédito**. Y también se nota la nueva amenaza representada por los poderes ilegales y en particular **el narcotráfico**, con sus secuelas de poder paralelo, violencia y corrupción.

El rol del Estado

- Poder democrático es la capacidad de actuar de modo efectivo frente a los problemas de expansión de la ciudadanía. El poder democrático se construye fundamentalmente en la estatalidad.
- Para producir el paso de la democracia electoral a la democracia de ciudadanía es central considerar la cuestión del poder del Estado y su capacidad para democratizar, para construir ciudadanía.

Agenda Ampliada de Reformas Democráticas propuesta por el PNUD

- a) Renovar el contenido y la relevancia de la política y sus instituciones, recuperando un debate amplio sobre el Estado, la economía y la globalización
- b) La necesidad de una nueva estatalidad: una discusión sobre el papel del Estado para fortalecer la democracia.
- c) Una mirada a la economía desde la democracia, procurando alumbrar la diversidad posible de políticas económicas y su impacto sobre el desarrollo democrático.
- d) Los espacios de autonomía que las democracias latinoamericanas requieren para su expansión en el contexto de la globalización actual.

TERCERA PRESENTACIÓN

EL ESTADO DE LA DEMOCRACIA EN LA REPÚBLICA DOMINICANA

Fuente: Encuesta DEMOS IV (2004)

1. Visión de la democracia y niveles de satisfacción

- El 74% de las y los ciudadanos dominicanos prefiere la democracia como sistema de gobierno
- El 78.5% está insatisfecho con el funcionamiento de la democracia
- Los factores que impactan los bajos niveles de satisfacción con la democracia son:
 - La confianza en la transparencia de las elecciones
 - La confianza en las instituciones de resolución de conflictos y salvaguarda de los derechos
 - La percepción de la vigencia de la ley
 - La satisfacción con el funcionamiento de los derechos y libertades

2. La persistencia de valores autoritarios

- **Providencialismo:** El 78.4% está de acuerdo con la frase “Los problemas de este país sólo se resuelven si Dios mete su mano”
- **Fatalismo:** El 54.5% está de acuerdo con que “Por más que uno quiera cambiar, todo permanecerá igual”
- **Paternalismo:** El 80% está de acuerdo con que “Un buen Presidente debe ser como un padre al que hay que acudir para que resuelva las cosas”
- **Autoritarismo:** El 69% opina que hace falta un gobierno de mano dura; el 67% prefiere orden aunque haya menos democracia;
- **Clientelismo:** El 40% manifiesta su acuerdo con las prácticas clientelares
- **Poca secularización:** El 57% opina que la Iglesia católica debe tener más poder

3. Autoritarismo: Actitudes hacia la igualdad de género

- Los indicadores de autoritarismo muestran una tendencia **estable o creciente** a lo largo del período 1994-2004.
- La única dimensión que mostró mejoras fueron las actitudes hacia la igualdad de género: el acuerdo con el predominio masculino en las decisiones del hogar bajó de 59 a 45%

4. Confianza en las instituciones de la democracia

- **Desempeño gubernamental:** El 84% está insatisfecho con los servicios públicos básicos
- **Confianza en las instituciones gubernamentales** (Presidente, Congreso, policía y militares): El nivel promedio de confianza en estos organismos fue de 32 sobre 100
- **Confianza en los partidos políticos:** El nivel promedio de confianza fue de 21.5 sobre 100

5. Credibilidad de la clase política

- Niveles de acuerdo con las siguientes afirmaciones:
 - Los partidos solo sirven para participar en elecciones 59%
 - Los partidos políticos solo defienden sus propios intereses 48%
 - Los políticos cuando suben se aprovechan siempre de sus cargos 80%
- El nivel de credibilidad de la clase política es bajo o ninguno para el 66% de la ciudadanía

6. Corrupción

- El 25% recibió solicitud de soborno al solicitar un servicio público (33% en el D.N.)
- El porcentaje de acuerdo con que “La corrupción se puede eliminar un día” bajó 18 puntos durante el decenio, alcanzando sólo el 26% en el 2004

7. Varios

- Aunque el 40% opina que los tribunales garantizan un juicio justo, el 78% no cree que la Justicia castigaría al culpable si fuera víctima de robo o asalto y el 65% consideró poco eficaz el desempeño de los actores judiciales
- La percepción de inseguridad ciudadana aumentó de 42% al 75% en el decenio
- La membresía en OSC bajó del 49 al 41%, y el porcentaje con participación activa en las OSC bajó del 33 al 29%
- La pertenencia a partidos políticos se mantiene estable en un 18%

Tarea

A la luz de las lecturas asignadas, elabore un ejercicio de 1,500 palabras sobre uno de los temas siguientes:

- Explicar lo que a su juicio son los 5 principales obstáculos a la ciudadanía plena en la RD. Justifique cuidadosamente su respuesta
- Analice cómo el clientelismo, autoritarismo, paternalismo y otros rasgos premodernos de la cultura política dominicana impiden el desarrollo de una democracia ciudadana en el país