

GOBERNABILIDAD, DESARROLLO Y DEMOCRACIA

UN ENFOQUE DE DERECHOS HUMANOS

EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Kantuta Vallenos

Abogada por la Pontificia Universidad Católica del Perú - PUCP. Investigadora de la Comisión Andina de Juristas, consultora en derechos humanos y democracia de GRUPAL, Grupo de Trabajo para la Participación, Miembro de Egresados por la Democracia y ex miembro del Taller de Derecho de la PUCP.

Carlos Alza

Master en Regulación (Gobierno y Servicios Públicos) por la London School of Economics and Political Science – LSE. Especialista en Regulación de Servicios Públicos de la Defensoría del Pueblo y profesor de la Maestría en Regulación de Servicios Públicos de la PUCP y de Derechos Fundamentales en la UPC, Director Ejecutivo de GRUPAL y Director de Investigaciones de ALEGCIPO. Capitulo Perú.

Sumario: Introducción 1. Ideas sobre la gobernabilidad 2. El concepto de gobernabilidad aplicado en América Latina: las agencias internacionales de financiamiento 3. Alcances de la gobernabilidad 4. En qué consisten las “necesidades” 5. El enfoque de las políticas públicas: la relación entre desarrollo y derechos humanos 6. Identificando necesidades: la democracia como diálogo 7. Reflexiones finales

también puede ayudar a dar luces para transformarla. Hemos asumido ese riesgo.

1. IDEAS SOBRE LA GOBERNABILIDAD

Comprender la gobernabilidad requiere conocer en qué momento y en relación a qué acontecimientos surge este concepto. Joan Prats distingue cuatro raíces que forjan el concepto de gobernabilidad y que aparecen en diversos momentos históricos¹:

La primera se ubica en las obras de Crozier, Hungtinton y Watanuki. Se plantea la necesidad de superar el desajuste entre demandas sociales en expansión y la crisis financiera y de eficiencia del sector público que caracterizó la década de los 70. En ese contexto, la gobernabilidad es entendida como la capacidad de las instituciones públicas para hacer frente a los desafíos que confronta, sean éstos retos u oportunidades.

La segunda raíz del concepto de gobernabilidad surge en los procesos de transición democrática. De ese modo, la gobernabilidad aparece como aquel estado de un país, que, por un lado, evitaba la regresión autoritaria, y, por otro, permitía avanzar, expandir y aprovechar las oportunidades sociales, económicas y políticas.

Una tercera aproximación al concepto de gobernabilidad la ofrecen las agencias internacionales tales como el Banco Mundial y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), entendiendo la gobernabilidad como sinónimo de “*governance*”. Así, la gobernabilidad es 1) el proceso y las reglas mediante las cuales los gobiernos son elegidos, mantenidos, responsabilizados y reemplazados; 2) la capacidad de los gobiernos para gestionar los recursos de

INTRODUCCIÓN

El discurso de los políticos de nuestros días, tanto el de la ciencia política como el de derecho, viene cargado de algunos términos que buscan condensar varias ideas para describir la realidad. En algunos casos, estos términos tienen más bien un carácter normativo, de cómo deberían darse las cosas y cómo, efectivamente, no se presentan. Sociedad civil, globalización, capital social, vigilancia ciudadana y gobernabilidad, son presentados como conceptos fundamentales en el análisis del funcionamiento del Estado contemporáneo.

El presente artículo busca vincular estos términos, dándoles un enfoque de derechos que plantee una mirada desde los actores, los ciudadanos. En tanto la acción gubernamental es ejercicio del poder institucional, requiere ubicar claramente las capacidades que debe desarrollar para ejecutar las políticas que le permitan satisfacer las necesidades de la población. Con el riesgo de ser esquemáticos o reduccionistas, este artículo intenta aclarar mínimamente estos conceptos de gobernabilidad, desarrollo, derechos humanos, democracia y políticas públicas, y vincularlos de manera armónica. Si bien la teoría muchas veces explica, otras justifica y otras ayuda a entender la realidad, creemos que

1 Prats, Joan Oriol (2003) “El concepto y el análisis de la gobernabilidad”, *Revista de Instituciones y Desarrollo* No. 14-15, diciembre 2003.

manera eficiente y formular, implementar y reforzar políticas y regulaciones; y 3) el respeto de los ciudadanos y del Estado a las instituciones que gobiernan las interacciones socio-económicas entre ellos².

La cuarta corriente es aquella que analiza el proceso de construcción europea. Se aporta una nueva manera de entender la gobernabilidad y la gobernanza abordando a) una nueva conceptualización de la legitimidad de las instituciones políticas fundamentada en la eficiencia de un gobierno sobre todo para el pueblo más que por o desde el pueblo, y b) una nueva forma de entender las políticas públicas en clave multinivel y de red, donde la formulación y la implementación se producen en arenas y niveles políticos diferentes por actores con distintas capacidades y preferencias.

En resumen, como se puede apreciar, el término "gobernabilidad" ha servido para describir diversas situaciones: para hablar de las capacidades de las instituciones públicas para responder a demandas sociales, para graficar la situación de un país, para designar determinadas capacidades y reglas que son necesarias para gestionar recursos de manera efectiva, y para ilustrar los desafíos de los nuevos espacios regionales internacionales de gobierno.

2. EL CONCEPTO DE GOBERNABILIDAD APLICADO EN AMÉRICA LATINA: LAS AGENCIAS INTERNACIONALES DE FINANCIAMIENTO

Como es conocido, las agencias internacionales de financiamiento (Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo) ejercen una enorme influencia en las decisiones de los gobiernos y ciertamente en el discurso que éstos emplean. Por ello, creemos importante detenernos un momento para analizar el concepto de gobernabilidad empleado por estas agencias y su impacto en la región.

Hemos señalado anteriormente lo que entiende el Banco Mundial por gobernabilidad. Su preocupación fundamental por este tema atiende a dos razones: la primera es que para el Banco la gobernabilidad es central para la creación de un ambiente propicio para el desarrollo; y la segunda, que favorece la eficacia de las inversiones que el Banco ayuda a financiar³. El desarrollo es entendido como el resultado de una adecuada asignación de recursos, lo cual se logra a través de un correcto funcionamiento del mercado⁴.

2 Kauffman, Kraay y Lobatón, 2000, citado por Prats, Joan Oriol (2003) "El concepto y el análisis de la gobernabilidad", *Revista de Instituciones y Desarrollo* No. 14-15, diciembre 2003.

3 Barraza, Beatriz (1995) "Gobernabilidad y desarrollo: La visión del Banco Mundial y del BID." *Revista PRISMA, Programa Salvadoreño de Investigación sobre Desarrollo y Medio Ambiente* N° 13, septiembre-octubre 1995, p. 2.

Para el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) la gobernabilidad implica "condiciones de previsibilidad y estabilidad asociadas a la existencia de un marco legal apropiado para el desarrollo, eficiente asignación y administración de los recursos públicos, información y transparencia y responsabilidad del gobierno y participación de los ciudadanos en el proceso de toma de decisiones y de ejecución de las mismas"⁵. La gobernabilidad se convierte en un elemento esencial del desarrollo a través de una relación más eficiente entre mercado y Estado.

El BID es consciente de las consecuencias negativas que produjeron los programas de ajuste estructural al tratar de reducir la capacidad del Estado, y por ello plantea que la persistencia de condiciones de pobreza y de otros factores de exclusión socioeconómica requieren un enfoque más integrado del desarrollo que impulse reformas económicas de la mano con la promoción de la integración socioeconómica interna, la modernización del Estado y la consolidación de las instituciones democráticas⁶. Sin embargo, a pesar de su esfuerzo por contar con un enfoque integral del desarrollo, todavía continúa haciendo énfasis en la mayor eficacia de la economía de mercado para la asignación de recursos.

Asimismo, para el BID, la sostenibilidad de la gobernabilidad requiere mecanismos de legitimación de las decisiones políticas y sociales. En ese sentido, se plantea la necesidad de construir legitimidad a través de la participación ciudadana. Es decir, la participación de los ciudadanos no es considerada como un elemento valioso por sí mismo sino en la medida que sirve para dar legitimidad al sistema.

Además, la forma como es entendida la sociedad civil plantea un cambio de la relación Estado y sociedad civil, que desde nuestro punto de vista desnaturaliza el papel que cada uno debe cumplir en la estructura política y social. Así, el BID habla de diseñar y organizar "procesos que permitan la participación de las organizaciones sociales en el cumplimiento de toda una gama de funciones económicas o sociales en las cuales sus ventajas de acción con relación al sector público suelen ser muy amplias, tanto por su tendencia innovadora como por su capacidad para movilizar eficientemente recursos humanos con infraestructuras administrativas muy reducidas"⁷.

El papel de la sociedad civil en la sociedad se circunscribe a brindar servicios de asesoría,

4 Vid. Stiglitz, Joseph E. (2000) *Development Thinking at the Millennium*. Annual World Bank Conference on Development Economics 2000.

5 Jarquín, Edmundo citado por Barraza, Beatriz, *op.cit.* p. 7.

6 Barraza, Beatriz, *op. cit.*, p. 9.

7 Interamerican Development Bank. (1994) *Report on the Eight General Increase in Resources*. Marzo 1994.



capacitación, extensión del crédito, formación de recursos humanos y redes sociales de colaboración en sectores como el municipal, administración de servicios de salud y educación, entre otros; asegurando la eficacia de los programas y proyectos promovidos por el Banco. Sin embargo, en este nuevo papel, las organizaciones de la sociedad civil terminan sustituyendo al Estado, por ejemplo, en la prestación de servicios esenciales como educación y salud.

En síntesis, un país es calificado como gobernable en la medida en que cuenta con condiciones favorables para la viabilidad económica y el eficiente funcionamiento del mercado, lo cual proporcionará a su vez desarrollo. Nosotros consideramos que esta es una visión limitada de la gobernabilidad, tal como desarrollaremos a continuación.

3. ALCANCES DE LA GOBERNABILIDAD

Hemos visto diversas aproximaciones a la idea de gobernabilidad. Puede decirse que este es un concepto que cumple una función instrumental pues permite evaluar el grado de estabilidad de un sistema sociopolítico en función de determinadas reglas y fines.

Sin embargo, en tales aproximaciones (específicamente de las agencias internacionales de financiamiento) no aparece claramente la conexión entre gobernabilidad y democracia, o entre gobernabilidad y derechos humanos. Cuando el objeto de estudio es el propio Estado y la sociedad, la ausencia de tal conexión puede llevar a resultados sesgados e incompletos sobre la gobernabilidad, o aún peor, puede convertirse en un discurso meramente legitimador de las políticas internacionales de presión económica y financiera, o de legitimidad formal de las políticas nacionales.

Es por ello que este documento propone una definición de gobernabilidad aportada por Joan Prats, y que proporciona un marco para dialogar sobre dicha conexión. Según este autor, la **governabilidad** consiste en *la capacidad de un sistema*

- 8 Prats, Joan Oriol, *op. cit.* Cabe precisar que el término autoreforzarse viene de la palabra inglesa "self-enforcement" que puede traducirse como un "auto-exigirse el cumplimiento".
- 9 Según Prats, los actores estratégicos son aquellos con poder de veto de sobre una determinada política. Los recursos de poder pueden proceder del control de determinados cargos o funciones públicas (ejército,

*sociopolítico para gobernarse a sí mismo en el contexto de otros sistemas más amplios de los que forma parte. De ese modo, la gobernabilidad se derivaría del alineamiento efectivo entre las necesidades y las capacidades de un sistema sociopolítico, es decir, de sus capacidades para autoreforzarse*⁸.

En ese sentido, para Prats la gobernabilidad se torna en un problema de refuerzo ("enforcement"), en cuanto es el alineamiento de necesidades y capacidades a través de las instituciones (o reglas de juego) lo que determina su nivel o grado, aunque también se produce un ciclo de retroalimentación donde la gobernabilidad influye sobre las reglas de juego reforzándolas de una manera o de otra según su grado.

Esta capacidad para gobernarse es producto de la **governanza**, es decir, de la interacción entre actores estratégicos en el marco de las reglas de juego (instituciones formales e informales)⁹.

Integrando ambos conceptos, la gobernabilidad debe entenderse como la capacidad que dicha interacción proporciona al sistema sociopolítico para reforzarse a sí mismo; es decir, de transformar sus necesidades o preferencias en políticas efectivas.

Por ello, las políticas públicas y su análisis resultan claves para comprender el nivel de gobernabilidad de un sistema sociopolítico, en la medida que a través de ella se debe lograr el alineamiento entre necesidades y capacidades.

4. EN QUÉ CONSISTEN LAS "NECESIDADES"

Como vimos anteriormente, el grado de gobernabilidad de un sistema político estará en función del nivel de correspondencia entre "necesidades" y capacidades, lo cual deberá materializarse en las políticas públicas.

Ahora bien, ¿cuáles son las "necesidades" a las que se refiere el análisis de la gobernabilidad? Aquí debemos distinguir entre la **finalidad del**

legislativo, presidencia, política económico-financiera, sistema judicial, gobiernos estatales o municipales claves) o del control de factores de producción (capital, trabajo, materias primas, tecnología), o del control de la información y las ideas (medios de comunicación social principalmente), o de la posibilidad de producir movilizaciones sociales desestabilizadoras (grupos de interés), o de la pretendida autoridad moral (iglesias).

sistema político y las necesidades específicas que derivan de aquél y que expresan las demandas concretas de la población sobre diversos aspectos de su bienestar.

La determinación de la finalidad tanto como de las necesidades específicas no es una tarea fácil, dado que este aspecto de la gobernabilidad cae en el ámbito de los valores y los principios. Es en base a éstos que respondemos cuáles deben ser las demandas a resolverse, los procedimientos a seguir y los objetivos a alcanzarse¹⁰.

En un sistema democrático, la finalidad del sistema sociopolítico se debe identificar con la realización de la dignidad de la persona. Así, respecto de quienes gobiernan, las políticas públicas deben estar inspiradas en el pacto social por el cual los gobernantes asumen la obligación de cumplir con las aspiraciones colectivas (*responsiveness*); y aunque estas aspiraciones son dinámicas y relativas de acuerdo a un momento histórico determinado, su base está constituida por los principios constitucionales y específicamente por los derechos humanos y las obligaciones que éstos comprenden.

En el Perú, la dignidad humana constituye el principio fundamental sobre el cual se basa y legitima el Estado y la sociedad. El artículo 1 de la Constitución Política del Perú de 1993 señala que “la defensa de la persona humana y el respeto de su dignidad son el fin supremo de la sociedad y el Estado”.

Por lo tanto, un enfoque de derechos humanos en las políticas públicas tiene su razón principalmente en que a través de éste es posible reafirmar que el ser humano es fin de cualquier política o decisión estatal, y por ende, la eficiencia económica, el crecimiento o el aumento de la riqueza son medios pero no fines. Además de comprender obligaciones jurídicas, el enfoque de los derechos humanos implica “un principio ético por el cual los Estados deben garantizar el respeto efectivo de los derechos humanos a través de las políticas públicas”¹¹.

La obligación de que toda política pública debe tener un enfoque de derechos humanos no vincula únicamente al Estado, sino también al sector privado, aunque ciertamente es el Estado quien tiene un mayor deber de cautelar los intereses de todos los ciudadanos y responder ante eventuales violaciones de sus libertades.

10 Prats, Joan Oriol, *op. cit.*

11 Bernaldes, Enrique (2004) “Las políticas públicas desde la perspectiva de los derechos humanos”, *El enfoque de los derechos humanos en las políticas públicas*. Lima: Comisión Andina de Juristas, p. 65.

12 Pérez Murcia, Luis Eduardo (2004) “Seguimiento y evaluación de políticas públicas en perspectiva de derechos humanos: la experiencia de la Defensoría del Pueblo de Colombia, *El*

5. EL ENFOQUE DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS: LA RELACIÓN ENTRE DESARROLLO Y DERECHOS HUMANOS

Si tenemos claro que el Estado tiene como fin el logro del desarrollo individual y social de manera sostenible, es preciso conocer tanto el enfoque de desarrollo que el Estado maneja, así como la forma en que este enfoque se materializa en la actuación gubernamental.

Si empezamos por este último elemento, podríamos decir que las políticas públicas son un conjunto de acciones planeadas y ejecutadas, adoptadas por el Estado, encaminadas a mejorar las condiciones de vida de la población, con énfasis en los grupos más vulnerables excluidos de los beneficios del desarrollo.

En ese sentido, las políticas públicas materializan los modelos de desarrollo, en tanto su diseño e implementación responde (o debería responder) a determinado enfoque del mismo. Pérez Murcia identifica dos formas de hacer políticas públicas: la que asume al individuo como un medio para el desarrollo y la que asume al individuo como el fin del desarrollo¹².

El primer enfoque plantea una concepción de desarrollo basada en la idea de la correlación directa entre crecimiento económico y desarrollo. Bajo esta perspectiva, en aras de mantener la senda del crecimiento, es necesario hacer algunos sacrificios tales como suprimir las libertades fundamentales y aceptar niveles mínimos de desigualdad y exclusión social. El supuesto de fondo se expresa en la frase “primero crecemos y luego distribuimos; el mercado se encargará de realizar una justa asignación de los recursos”¹³.

El desarrollo se asocia, entonces, al crecimiento del Producto Bruto Interno, al crecimiento de los ingresos y al incremento de bienes y servicios, olvidando que los bienes por sí mismos no conducen al desarrollo de las personas y, mucho menos, a la realización de los derechos y libertades¹⁴.

Otro enfoque del desarrollo, señala Pérez Murcia, se centra en la satisfacción de necesidades básicas insatisfechas. Es decir, las políticas públicas deben dirigirse a la reducción de la insatisfacción de estas necesidades básicas en el mayor número de personas. Las políticas de reducción de la pobreza encontraron aquí su sustento. Ciertamente, en este enfoque existe una diferenciación entre medios y fines, pudiendo las sociedades establecer cuáles son

enfoque de los derechos humanos en las políticas públicas. Lima: Comisión Andina de Juristas, p. 297.

13 *Ibid.*, p. 297.

14 Al respecto, existen algunos estudios que demuestran cómo el crecimiento no ha conducido precisamente al desarrollo. Vid. Thorp, Rosemary et al. (2000) *An economic history of twentieth-century Latin America* Hampshire: Palgrave.



sus necesidades. Para la satisfacción de estas necesidades se requiere del acceso a bienes y servicios, así como medios que permitan el desarrollo cultural y la participación en las distintas esferas sociales. Sin embargo, este enfoque coloca al ciudadano como un sujeto que sólo requiere condiciones mínimas. En tanto estas condiciones estén satisfechas se logrará desarrollo, se olvida de los seres humanos y se preocupa más de los bienes y servicios necesarios para cubrir estas condiciones.¹⁵

Por el contrario, existe un enfoque que asume al individuo como fin del desarrollo, propuesto por Amartya Sen. Este autor se aleja de las visiones más estrictas del desarrollo, como su identificación con el crecimiento del producto nacional bruto, con el aumento de las rentas personales, con la industrialización, con los avances tecnológicos o con la modernización social.

Apunta Sen que la diferencia entre la perspectiva que concentra su atención exclusiva en la riqueza económica y la perspectiva que concentra su atención en la vida que podemos llevar, es una importante cuestión en la conceptualización del desarrollo. Considera este autor que “si tenemos razones para querer más riqueza, hemos de preguntarnos: ¿cuáles son esas razones, cómo actúan, de qué dependen y qué cosas podemos “hacer” con más riqueza? En realidad, generalmente tenemos excelentes razones para querer poseer más renta o más riqueza, y no es porque la renta y la riqueza sean deseables en sí mismas, sino porque, por norma, son admirables medios de uso general para tener más libertad con la que poder llevar el tipo de vida que tenemos razones para valorar”¹⁶.

Por ello, este autor sugiere identificar los fines y los medios del desarrollo para comprender mejor el proceso de desarrollo, porque “no es suficiente fijarse como objetivo básico la maximización de la renta o de la riqueza que, como señaló Aristóteles, no es más que un instrumento para conseguir otro fin”¹⁷.

En ese sentido, Sen plantea que *el desarrollo debe concebirse fundamentalmente como el proceso de expansión de las libertades reales de que disfrutan los individuos*, razón por la cual su evaluación ha de inspirarse en esta consideración. La expansión de la libertad es 1) el fin primordial y 2) el medio principal del desarrollo, a los cuales Sen los denomina “papel constitutivo” y “papel instrumental” del desarrollo, respectivamente.¹⁸

15 Así, instituciones como el Banco Mundial y el FMI ponen mayor énfasis en el desarrollo de infraestructura, inversión industrial, y comercio, en tanto esto genera mayores bienes y servicios sobre los cuales el sujeto podrá elegir y consumir lo mínimo indispensable para vivir. Es la idea del ciudadano consumidor.

El papel constitutivo de la libertad alude a la importancia de las libertades fundamentales para el enriquecimiento de la vida humana. Entre estas libertades se encuentran algunas capacidades elementales tales como, evitar privaciones como la inanición, la desnutrición, la morbilidad evitable y la mortalidad prematura, o gozar de las libertades relacionadas con la capacidad de leer, escribir y calcular, la participación política y la libertad de expresión, entre otras.

El papel instrumental de la libertad se refiere a la forma en que contribuyen los diferentes tipos de derechos y oportunidades a expandir la libertad del hombre en general y, por lo tanto, a fomentar el desarrollo. La eficacia instrumental de la libertad se basa en el hecho de que los diferentes tipos de libertad están interrelacionados; de ese modo un tipo de libertad puede contribuir a aumentar otras. Entre éstas se encuentran por ejemplo, las libertades políticas, los servicios económicos, las oportunidades sociales, las garantías de transparencia y la seguridad protectora. No es nuestro propósito desarrollar cada una de estas libertades, sólo apuntaremos algunas de sus principales características en el siguiente cuadro¹⁹:

LIBERTADES INSTRUMENTALES

Las *libertades políticas* comprenden: las oportunidades que tienen los individuos para decidir quién los debe gobernar y con qué principios, la posibilidad de investigar y criticar a las autoridades, la libertad de expresión política. Los *servicios económicos* comprenden: la oportunidad de los individuos de utilizar los recursos económicos para consumir, producir o realizar intercambios. Las *oportunidades sociales* comprenden: los sistemas de educación, sanidad, los cuales influyen en la libertad del individuo para vivir mejor. Las *garantías de transparencia* suponen la necesidad de franqueza que pueden esperar los individuos, la libertad para interrelacionarse con la garantía de divulgación de información y de claridad. La *seguridad protectora* comprende una red de protección que impida que la población afectada caiga en la mayor de las miserias y en la inanición y la muerte.

Esta concepción del desarrollo como libertad implica un cambio radical en la manera cómo evaluamos el impacto de las políticas públicas. Para mostrar cómo el reconocimiento de la libertad como

16 Sen, Amartya. (2003) *Desarrollo y libertad*. Bogotá: Editorial Planeta, p. 30.

17 *Ibid*, p. 30.

18 *Ibid*, p. 55.

19 *Vid.* Sen, Amartya, *op.cit.*, p.p. 57 a 59, donde desarrolla detalladamente estas libertades.

fin primordial puede alterar el análisis del desarrollo. Sen coloca, entre otros, el siguiente ejemplo:

En los enfoques de desarrollo centrados en el crecimiento o la generación de riqueza, a menudo se pregunta si la participación política o la oportunidad de recibir educación básica contribuyen al desarrollo. Desde la perspectiva del desarrollo como libertad, esta manera de plantear la pregunta tiende a pasar por alto que estas libertades se encuentran entre los componentes constitutivos del desarrollo, por lo que su importancia no tiene que demostrarse por medio de su contribución directa al crecimiento del PBI o al fomento de la industrialización²⁰.

Por lo tanto, basados en un enfoque de derechos humanos y del desarrollo (como lo propone Sen), una política pública no debe juzgarse solamente por los avances en materia de crecimiento económico, sino por su impacto directo en el ejercicio de los derechos y las libertades de las personas y en general en la vida que tienen posibilidad de llevar.

Otro de los enfoques que hace énfasis en la relación entre desarrollo y derechos humanos, es el propuesto por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. En su informe sobre desarrollo humano del año 2000, expone ampliamente en qué consiste tal relación, señalando que “la promoción del desarrollo humano y la realización de los derechos comparten, de muchas maneras, una motivación común, y reflejan el compromiso fundamental de promover la libertad, el bienestar y la dignidad de los individuos en todas las sociedades”²¹.

Así, desarrollo humano y derechos humanos se vinculan en tanto la concepción del primero se centra en el fortalecimiento de las capacidades y las libertades de los miembros de una comunidad, mientras que los derechos humanos representan reivindicaciones que las personas tienen respecto de la conducta de agentes individuales o colectivos o de la estructura de mecanismos sociales para facilitar y garantizar esas capacidades y libertades²².

Las agencias internacionales de desarrollo han venido empleando un lenguaje basado en derechos. La pregunta que se viene haciendo en esta perspectiva es cómo pueden las políticas y prácticas de esas agencias apoyar los esfuerzos de las personas por convertir sus derechos en realidad.

El enfoque basado en derechos ha tenido también diversas corrientes tanto de pensamiento

como de práctica. El *Institute of Development Studies* – IDS de la Universidad de Sussex, lo plantea de la siguiente manera²³:

Un **primer enfoque** se basa en el marco jurídico internacional de derechos humanos. En este enfoque los países presentan informes sobre la situación de los derechos humanos en su espacio de soberanía, a los diversos comités de la ONU. Sin embargo, resulta estrictamente jurídico, y tiene el problema de la efectividad y exigibilidad de las observaciones o resoluciones de los organismos multilaterales internacionales.

Un **segundo enfoque** tiene una base más bien en las luchas y debates sociales, culturales y políticos en los distintos hemisferios. Este enfoque se relaciona más con las reivindicaciones y avances que la sociedad civil va logrando en su actuación. Los movimientos de mujeres, de personas con discapacidad, de jóvenes, indígenas, y GLBT, son la medida del desarrollo. Sin embargo, el cuestionamiento a la sociedad civil en su tránsito de agencias y centros de desarrollo al movimientismo²⁴, y de espacios de compromiso social a agencias de empleo, ha generado su descrédito como instrumento de desarrollo.

Un **tercer enfoque** se relaciona más bien con la noción de ciudadanía. La evidencia de que en algunos países persisten relaciones de clientelaje que acentúan las diferencias, quiebran la institucionalidad del sistema, y hacen más difícil el ejercicio legítimo de derechos. Este tercer enfoque vincula la noción de ciudadanía con la de participación, viéndola como derecho más que como un mero instrumento para aumentar la eficacia de la ayuda externa, o de legitimación de las políticas públicas. El derecho a participar como derecho a reclamar otros derechos ha sido un cambio significativo para pasar de “un entendimiento técnico a un entendimiento político del desarrollo”²⁵.

Ciertamente, existen algunos problemas que un enfoque de ciudadanía y derechos humanos en las políticas públicas debe enfrentar, tales como los conflictos entre derechos individuales versus derechos colectivos, pobreza, asistencialismo y desarrollo, derechos y obligaciones, responsabilidades compartidas entre el Estado y los ciudadanos, entre otros.

En este esquema, muchas de las respuestas se encuentran en evitar las salidas técnicas y verticales,

20 Sen, Amartya, *op. cit.* p. 55.

21 Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (2000) *Informe del Desarrollo Humano 2000*, p. 19.

22 *Ibid.*, p. 20.

23 Institute of Development Studies. (2003) *Resumen de Políticas* No. 17 mayo 2003. p. 1.

24 Cfr. Alza Barco, Carlos (2003) *Ismos que matan: juvenilismo, movimientismo, y democratismo participativo en el Perú de los 90*. Paper GRUPAL No. 2 – Financiado por IDS, Sussex University.

25 Institute of Development Studies, *op.cit.* p. 2.



para más bien centrar las soluciones en los procesos políticos, que ponen en el centro de la discusión a los actores y el ejercicio de sus derechos, y no a su mera formalización en normas, mecanismos o resultados.

6. IDENTIFICANDO NECESIDADES: LA DEMOCRACIA COMO DIÁLOGO

Un problema adicional que plantea este modelo es establecer cuáles son las necesidades que el Estado tiene como prioritarias y definirán la agenda gubernamental que se traducirá en políticas públicas.

Algunos regímenes pueden optar por establecer de manera vertical las necesidades de su población. De hecho, es así como ha venido funcionando en la democracia representativa moderna. La delegación producida a través del voto para que el gobernante establezca las necesidades y por ende, las políticas públicas destinadas a lograr el desarrollo de las personas, ha sido el gran paradigma de las democracias modernas²⁶.

Esta idea de democracia resulta circular, empieza y acaba en unos ciudadanos capaces tanto de escoger racionalmente entre candidaturas políticas con ofertas en competencia, de hacer vigilancia ciudadana de su actuación, y decidir si deben ser reelectos o no²⁷.

Sin embargo, surgen dudas sobre la racionalidad y capacidad de las personas para establecer correctamente sus necesidades; también surgen dudas sobre la eficacia de la vigilancia ciudadana; y, por tanto, la valoración de la reelección no resulta sino el colofón de un efecto puramente mediático publicitario.

Asimismo, la falta de correspondencia entre las demandas sociales y las políticas estatales, así como la débil legitimidad de las decisiones gubernamentales, ha ido abonando en este duro cuestionamiento a las democracias representativas.

No abogamos por la desaparición de esta democracia, ni por el reestablecimiento de la

democracia griega, pero sí viene dándose una ola que busca democratizar las políticas públicas a través de la participación. Esta última, finalmente, no es sino la búsqueda de mecanismos de diálogo establecidos entre los ciudadanos y los que deciden las políticas.

Se ha dicho que “la historia del gobierno democrático (...) es la historia de los diversos procedimientos diseñados para institucionalizar y regular la deliberación pública”²⁸. En efecto, en las ágoras griegas se discutían las decisiones de la polis. Los griegos gobernaban su ciudad-estado mediante la técnica general del discurso crítico, que ellos llamaron dialéctica.

“[la dialéctica] es un método de argumentación que no se caracteriza tanto por la forma de razonamiento (aunque la discusión mediante

“...y es que la participación lo que hace es abrir canales de diálogo para que cada una logre incorporar su voz en el proceso político de gobierno...”

preguntas y respuestas llegó a considerarse como su forma paradigmática) como por la naturaleza de sus premisas y el contexto social de sus aplicaciones. (...) El punto de partida de un argumento dialéctico no es un conjunto de supuestos abstractos, sino de

puntos de vista ya existentes en la comunidad; su conclusión no es una prueba formal, sino el entendimiento compartido del asunto en discusión; y mientras que las disciplinas científicas son formas especializadas del conocimiento sólo al alcance de los expertos, todos pueden utilizar la dialéctica porque -como dijera Aristóteles- todos tenemos ocasión de criticar o defender un argumento”²⁹.

Los *check and balances* establecidos a través del bicameralismo y de los *Shadow Cabinets* (United Kingdom) buscan el diálogo y el control a través del debate parlamentario, las experiencias del presupuesto participativo en Porto Alegre (Brasil) o los Consejos Ciudadanos en Rubí, (Barcelona-España)³⁰ permiten debatir las decisiones comunales, y la experiencia de Cogestión de Limatambo en Cusco, refleja la búsqueda por lograr eficacia en las políticas públicas a través del diálogo entre aquellos que tradicionalmente deciden las políticas y los que resultan beneficiados.

26 Vid. Ball, Alan R. (1993) *Modern Politics & Government*. London: McMillan.

27 Fox, C. y H. Miller. (1995) *Postmodern Public Administration*, Londres: SAGE.

28 Majone, Giandomenico. (1997) *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*. México: Fondo de Cultura Económica, p. 37.

29 Majone, Giandomenico. *op.cit.* p. 40.

30 Cfr. Font, Joan. (2001) *Ciudadanos y Decisiones Públicas*. Barcelona: Ariel p. 13.

Los procesos de decisión de políticas públicas, que implican el establecimiento de necesidades, pueden parecer absolutamente teóricos y verticales si es que no se establece un procedimiento que me permita, sea como técnico o político, entender que mi "tema" responde además a las demandas sociales existentes (*responsiveness*). Esto requiere por tanto un diálogo con los ciudadanos para conocer sus necesidades, entenderlas, y establecer a partir de allí mi agenda gubernamental. Se diferencia este proceso del populismo, en que mientras este último no busca que el sistema sea sostenible, el primero sí lo hace, pensando además el país en mediano y largo plazo.

El *link* necesario entre las necesidades y las capacidades del Estado se puede lograr a través de los procedimientos de diálogo que se establezcan con los ciudadanos. Este modelo participativo de las políticas públicas permite no sólo mayor legitimidad de las políticas, sino que además facilita el *accountability* del sector público, a través de los mecanismos de participación de los ciudadanos.

Claro está que en este esquema, la participación ya no es un mero discurso retórico y utópico, sino quizá la mejor garantía de que la democracia funcione³¹. Y es que la participación lo que hace es abrir canales de diálogo para que cada uno logre incorporar su *voz* en el proceso político de gobierno. La democracia aparece así como un valor, que incluso permite ser aplicada en las esferas más íntimas o privadas³². Y el diálogo, aparece como su correlato inmediato para la búsqueda de solución de las controversias, tanto como para la búsqueda de consensos en el establecimiento de estas necesidades prioritarias para la agenda gubernamental. Asimismo, la participación no constituye sólo un mecanismo, sino un derecho de entrada para el ejercicio de otros derechos³³.

Asimismo, el reciente informe del PNUD sobre la Democracia en América Latina, sostiene que:

"... la democracia no sólo es un valor en sí mismo sino un medio necesario para el desarrollo. (...) en la

medida en que la democracia hace posible el diálogo que incluye a los diferentes grupos sociales, y en tanto las instituciones públicas se fortalezcan y sean más eficientes, será posible lograr los Objetivos del Desarrollo del Milenio, sobre todo en lo tocante a reducir la pobreza. En este sentido, la democracia es el marco propicio para abrir espacios de participación política y social, en especial para quienes más sufren: los pobres y las minorías étnicas y culturales"³⁴.

Como bien afirma el profesor Majone, "...las decisiones importantes de políticas son algo más que simples esfuerzos por actuar de la mejor manera posible en la situación inmediata que afronta el elaborador de políticas. Tales decisiones se toman luego de una deliberación cuidadosa y se juzgan por sus efectos de largo plazo, antes que por sus consecuencias inmediatas"³⁵.

De acuerdo con Aguilar, "no es posible gobernar hoy sin la búsqueda incesante por acercar la eficiencia pública y el consenso político, aunque una y otra vez se frustre el intento por la naturaleza política plural de la sociedad y por las restricciones que comporta la vida asociada"³⁶.

Subirats se hace varias preguntas sobre este tema de la participación. Si ya tenemos democracia ¿es necesaria la participación? Como ya hemos dicho, la democracia representativa tiene sus problemas. Las vías de representación existentes separan, más que acercan, a representantes y representados; existe un exceso de ritualismo, con lo que los canales de representación dificultan la participación real de los ciudadanos anónimos en la vida política, a causa de su rigidez; los partidos asumen un aparente monopolio de la identificación de necesidades, y existe un déficit de personalización en las vías previstas de participación, déficit que refuerza el sentimiento de distanciamiento de la ciudadanía respecto de la política³⁷.

Ante esta situación, continúa Subirats³⁸, nos queda rechazar la **solución autoritaria**. Pues como hemos visto puede no sólo ser paternalista, sino que además se pone demasiado énfasis en la

31 Cfr. Putnam, Robert et al. (1993) *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton: Princeton University Press.

32 Más aún, un enfoque de políticas públicas basada en derechos y actores, no sólo se centra en la exigibilidad de derechos del ciudadano al Estado, sino que observa además la relación de respeto y responsabilidades entre los propios ciudadanos. Como bien observa el IDS "Tradicionalmente, los asuntos como la violencia doméstica no han sido considerados como una preocupación del Estado. Hoy en día estamos comprendiendo que la ciudadanía social supone el respeto por los derechos de unos y otros." Institute of Development Studies. *op.cit.* p. 3.

33 Vid. Egreдем, Egresados por la Democracia (2001) *La Democracia como Diálogo de Todos*, Documento de Trabajo; también GRUPAL, Grupo de Trabajo para la Participación, viene trabajando en esta perspectiva en el Perú incorporando críticamente el discurso del IDS; Alza Barco, Carlos. *op.cit.*

34 Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. (2004) *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*, p. 23.

35 Majone, Giandomenico, *op.cit.* p. 52

36 Aguilar, Luis. "Introducción" en Majone, Giandomenico, *op.cit.* p. 33.

37 Font, Joan (coord.). (2001) *Ciudadanos y decisiones públicas*, Ariel Ciencia Política, Barcelona, p. 34.

38 Font, Joan, *op.cit.* p. 36.



eficiencia y los aspectos “decisionales”³⁹ del sistema, más que en los fines de desarrollo humano y en la “eficacia” de la acción estatal. También tendríamos que superar la **solución técnica o independiente**.

La ciencia política tradicionalmente ha separado lo técnico de lo político en la elaboración de políticas públicas, poniéndolas en dos procesos distintos. El técnico, que estudia, propone y elabora las ideas, fundamentos y procedimientos de una política pública determinada, y el político, que se encarga de colocarla en la agenda política, y de lograr su decisión e implementación por la mano gubernamental.

Este enfoque separatista de las políticas públicas no es sino uno artificioso. El denominado técnico, suele incorporar un tema, su tema, en un proceso político de persuasión, argumentos y muestra de evidencias. Sea utilizando las herramientas que le otorga el mismo proceso o creándose otras. Los enfoques de “transferencia de políticas” (*policy transfer*) han explicado bien como tanto técnicos como políticos legitiman sus propuestas con la experiencia extranjera. En otros casos, la argumentación va por el camino de las ideas, como en el caso de las políticas neoliberales impuestas en el Perú durante los 90, producto de una ola de dicho pensamiento y del Consenso de Washington, en el que economistas, abogados y escritores pusieron de su parte⁴⁰.

Otra alternativa de solución va por las **reformas para profundizar en la democracia**, afinando los mecanismos de democracia representativa ya existentes. Mejores sistemas de elección, leyes electorales modernizadas, más opciones en competencia para el ciudadano, entre otros.

Un alternativa adicional se encuentra en la **mejora de los canales de comunicación-información** entre representantes y representados. Lamentablemente este enfoque no deja de ser unidireccional en las decisiones.

Visiones más participativas, se orientan hacia el **establecimiento de ámbitos de consulta-concertación con asociaciones y grupos**. Así se

encuentran por ejemplo, los foros, consejos o inclusive las Mesas de Concertación en temas específicos.

Una alternativa más avanzada, presenta la **utilización de instrumentos de democracia directa o participativa** en donde se generan espacios de deliberación pública, foros de debates, o núcleos de intervención, en los que los ciudadanos no sólo opinan sobre sus necesidades y demandas, sino que además, se involucran en el diseño, implementación, ejecución y/o evaluación de las propias políticas.

Ciertamente, la participación tiene sus complicaciones, aumenta la lentitud y los costos en la toma de decisiones, no incorpora valor añadido a la decisión, provoca un exceso de particularismos, suele centrarse en el corto plazo, y erosiona las instituciones formalmente establecidas y los partidos políticos; asimismo, muchos ciudadanos no quieren participar, los que participan son los mismos, y cuando participan muchas veces terminan en el mero activismo y no en la determinación de intereses legítimos de su comunidad⁴¹.

A pesar de todo esto, nuestra opción es por la participación. Ella permite generar mejores condiciones para que ese diálogo se produzca efectivamente. Sin embargo, queda claro que tanto gobierno como ciudadanos deben actuar también en la búsqueda de mecanismos que permitan que ese diálogo sea más fluido, eficiente y legítimo, y de ese modo, permita determinar las necesidades de la población, haciendo viable la disminución de riesgos existentes y minimizando los problemas señalados en el párrafo anterior⁴².

7. REFLEXIONES FINALES

Como se desprende de las ideas expuestas, nuestro propósito es poner énfasis en la necesidad de realizar un análisis de la gobernabilidad, entendiéndola como el alineamiento entre necesidades y capacidades de un sistema sociopolítico, y que no puede prescindir de

39 Una limitación del decisionismo “es su preocupación exclusiva por los resultados y su falta de interés por los procesos que los producen. (...) los procesos sociales rara vez tienen sólo un valor instrumental para quienes participan en ellos. En la mayoría de las áreas de actividad social, los procesos y las reglas que constituyen la empresa y definen los papeles de sus participantes importan independientemente de cualquier ‘estado final’ (Laurence, 1972:83)” Majone, Giandomenico, *op.cit.*, p. 53-54.

40 Vid. Parodi Trece, Carlos. (2003) *Perú 1960-2000: políticas económicas y sociales en entornos cambiantes*. Lima: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico. Adelman, Irma y Cynthia Morris, (1973) *Economic Development and Equity in Developing Countries*, San Francisco: Stanford

University. Wise, Carol, “State Policy and Social Conflict in Peru”, en Cameron, Maxwell y Philip Mauceri (eds.). (1997) *The Peruvian Labyrinth*, Pennsylvania: The Pennsylvania University Press, p.70-106.

41 Vid. Veneklasen, Lisa y Valerie Miller. (2002) *A New Weave of Power, People & Politics*. Washington, D.C.: World Neighbors.

42 Cfr. Font, Joan. *Op.cit.* p.39. Además, como señala Majone, el “debate sin regulación conduce con facilidad a la discusión interminable e incluso a la violencia. Un organismo deliberante que carece de organización puede padecer diversas perturbaciones, tales como el obstruccionismo.” Majone, Giandomenico. *op.cit.* p. 37.

conceptos tales como derechos humanos, desarrollo y democracia, vectores que deben guiar los procesos políticos y sociales.

En ese sentido, la acción gubernamental manifestada a través de las políticas públicas requiere un enfoque de derechos humanos que permita cumplir con el fin del Estado, sin perder de vista la eficiencia y la eficacia de las decisiones y sus resultados, respectivamente. Será preciso, por tanto, encontrar métodos que faciliten la mayor participación de los

ciudadanos de modo que puedan tener mayor información, para realizar mejor sus elecciones, y expandir sus libertades, tanto como incorporar su representación y su propia voz en los procesos de diseño, implementación y evaluación de las políticas que les afectan. Se trata, en suma, de entender la acción gubernamental, fundamentalmente, como un continuo proceso de diálogo entre todos los actores; se trata de construir democracia de manera sostenible. 