

PATRICIA RUIZ-BRAVO / PEPI PATRÓN / PABLO QUINTANILLA
Compiladores

DESARROLLO HUMANO Y LIBERTADES

Una aproximación interdisciplinaria

Capítulo 7



**FONDO
EDITORIAL**

PONTIFICIA **UNIVERSIDAD CATÓLICA** DEL PERÚ

Desarrollo Humano y libertades

Una aproximación interdisciplinaria

Patricia Ruiz-Bravo, Pepi Patrón, Pablo Quintanilla (compiladores)

© Patricia Ruiz-Bravo, Pepi Patrón, Pablo Quintanilla, 2009

De esta edición:

© Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú, 2012

Av. Universitaria 1801, Lima 32, Perú

Teléfono: (51 1) 626-2650

Fax: (51 1) 626-2913

feditor@pucp.edu.pe

www.pucp.edu.pe/publicaciones

Diseño, diagramación, corrección de estilo
y cuidado de la edición: Fondo Editorial PUCP

Primera edición: setiembre de 2009

Primera reimpresión: junio de 2012

Tiraje: 500 ejemplares

Prohibida la reproducción de este libro por cualquier medio, total o parcialmente,
sin permiso expreso de los editores.

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2012-06742

ISBN: 978-9972-42-905-7

Registro del Proyecto Editorial: 31501361200414

Impreso en Tarea Asociación Gráfica Educativa

Pasaje María Auxiliadora 156, Lima 5, Perú

UTOPIÁS REALES DE DESARROLLO HUMANO

El régimen social peruano a la luz del HDCA¹

Jeanine Anderson

¿Cómo se organiza una sociedad que promueve la libertad, el desarrollo y el acceso de las personas a vidas humanas que ellas «tienen razones para valorar»? ¿Cuáles son sus instituciones, cómo están estructuradas estas instituciones y cómo se vinculan las unas a las otras? ¿Cuál es la posibilidad de construir «utopías reales»² a partir de las instituciones y arreglos institucionales de sociedades existentes en el mundo en vías de desarrollo?

En este texto examinaré el problema de las instituciones que serían necesarias para sustentar el desarrollo humano tal como se entiende este concepto en el marco del Human Development and Capabilities Approach (HDCA): el enfoque de desarrollo humano y capacidades. Como se sabe, este enfoque es promovido por un grupo de estudiosos que viene trabajando activamente en una bibliografía básica: un canon.

¹ Human Development and Capabilities Approach.

² La frase pertenece a Eric Olin Wright, sociólogo de la Universidad de Wisconsin, que ideó y condujo hace algunos años el Real Utopías Project. Wright y sus colaboradores elaboraron una lista de las distopías de las sociedades modernas: males aparentemente intratables como las guerras y la violencia, la desigualdad, la propiedad y su distribución, la inseguridad, la alienación, las contradicciones entre la libertad personal y los intereses públicos. El Proyecto propició una serie de debates en los cuales se oponían propuestas de solución claramente contrastadas. Para muestra, ver BOWLES, SAMUEL y Herbert GINTIS et al. (1998).

Ahí encontramos a autores como Amartya Sen, Martha Nussbaum, David Crocker, Cass Sunstein, Hilary Putnam, Ruth Anna Putnam, Onora O'Neill, Francis Stewart y Sabina Alkire. El canon se compone de libros de estos autores así como de varias colecciones: *Calidad de vida* (1996), *Women, Culture and Development* (1995), *Social Security in Developing Nations* (1991), *Hunger and Public Action* (1989). Existe además una asociación internacional dedicada a discutir y elaborar este enfoque y una revista, *Journal of Human Development*, que difunde trabajos en esa línea.

Desde hace más de medio siglo el subdesarrollo se «descubrió» y el desarrollo se colocó en la agenda internacional. Desde entonces han surgido diversos enfoques y diversas escuelas o grupos que trabajan alrededor de estos temas. La mayoría de estos han tenido sus principales raíces en instituciones del Norte³: universidades de Europa y Norteamérica, organismos de Naciones Unidas cuyas sedes centrales se ubican en el mundo desarrollado, entidades de cooperación, privadas, gubernamentales e intergubernamentales. Nos hemos acostumbrado a la figura de especialistas en el desarrollo —investigadores, analistas, cabezas de agencias de cooperación, administradores de programas y proyectos, consultores y evaluadores— cuya cotidianidad se halla radicalmente alejada de la vida de quienes son el foco de su interés profesional y su actividad laboral. Esto no niega que la preocupación de estas personas por el mundo del subdesarrollo sea genuina, ni descarta visitas frecuentes a países pobres y problemáticos; incluso se reconoce que estas personas pueden haber nacido y crecido en el mundo en desarrollo.

En efecto, muchos de los analistas, diseñadores y supervisores de programas en organismos como el Banco Mundial fueron reclutados en los países del Sur. Dejar un puesto de responsabilidad en una institución

³ Eso es el «Norte global». Opuesta al «Sur global», las categorías no son estrictamente geográficas sino que se refieren a la condición de desarrollado (rico)/no desarrollado (pobre).

importante en un país subdesarrollado y convertirse en funcionario de una institución internacional que estudia, promueve o financia el desarrollo es visto como un ascenso. Indudablemente, da acceso a condiciones de vida que son inalcanzables en un país pobre, sobre todo en la medida en que esas condiciones dependen del funcionamiento de diversas instituciones que sustentan la vida moderna. La infraestructura urbana y rural, los sistemas de transporte y comunicaciones, los suministros permanentes de luz, agua y combustible, los mecanismos de aseguramiento y nociones como los derechos de los consumidores: todo aquello es parte del hábitus de los profesionales y funcionarios en el Norte⁴. En su caso, la vida personal, familiar y laboral descansa sobre soportes que otorgan predecibilidad y control, y se vuelven los lubricantes para la existencia en el día a día. De romperse la rutina, de presentarse situaciones de riesgo o conflicto, se confía en el respeto a los derechos ciudadanos y se asume determinadas conductas por parte de la policía, el gobierno local, los juzgados, el servicio de recaudación de impuestos, así como de las entidades oficiales que expiden licencias, certificados, arbitrajes y otras garantías. Por contraste, en los países pobres, la estrechez de las opciones, las incomodidades de la vida diaria, la dificultad de hacer planes y pronósticos producen malestares casi constantes. Las rupturas de las rutinas y la falta de seguridad son problemas mayores⁵. Generalmente se asocian a situaciones donde la

⁴ Indudablemente, estas no son las condiciones de vida cotidiana de los pobres en los EE.UU. ni de los inmigrantes ghettoizados y discriminados en innumerables ciudades de los países del Norte. La pobreza y la marginalidad que se presentan en las sociedades desarrolladas haría pensar que las teorías de desarrollo se tendrían que aplicar con mayor frecuencia a estos problemas y poblaciones. El hecho de que rara vez se haga la conexión entre el subdesarrollo en el Sur global y la desigualdad y exclusión en el Norte global, refuerza mi argumento sobre la importancia de la ubicación de quienes elaboran las teorías y paradigmas al respecto.

⁵ Un reportaje sobre Ela Bhatt, fundadora de SEWA (Self-Employed Women's Association), que agrupa, representa y defiende a millones de mujeres de bajos recursos en la India, cita a una de las beneficiarias y su definición de la libertad: es «poder mirarle a los ojos a un policía». (*New York Times*, International A-6, 7 de marzo de 2009).

arbitrariedad, el error burocrático, la corrupción y los cambios bruscos de dirección frustran los proyectos, cortan el desarrollo del potencial de las personas, obligan a elecciones que acarrear fuertes concesiones, e imponen, demasiadas veces, el conformismo y la resignación. El contraste entre estas dos cotidianidades, estos dos entornos institucionales y dos visiones del mundo, lleva necesariamente a cuestionar los efectos que la ubicación del observador puede tener sobre la manera de enfocar el desarrollo.

De hecho, es raro que estos enfoques tengan su origen y elaboración intelectual, académica, práctica y política en los países del Sur. Una explicación, probablemente la más sencilla, podría buscarse en la relativa abundancia o escasez de recursos y financiamientos en el norte y sur respectivamente. Las universidades del Sur no cuentan con los grandes presupuestos de las universidades en el Norte; no existe la abundancia de centros de investigación independientes que tengan el tamaño, la solidez y los horizontes que se requiere para la producción teórica. Otra posible explicación podría hallarse en el hecho de que el desarrollo se teoriza en iteración con aplicaciones de la teoría, usualmente en marcos comparativos. Estando la mayoría de entes que financian los proyectos y programas de desarrollo en el Norte, es allá donde se tejen las redes que permiten recorrer el ciclo completo de los proyectos; desde el borrador hasta la evaluación de impacto. Otra posibilidad más, una cuyas implicancias son sumamente complicadas, es que «desarrollo» y «subdesarrollo» son categorías que simplemente no provocan el mismo interés en los países del Sur. La idea no es descabellada. Hay cuestionamientos al paradigma del desarrollo y los proyectos políticos que implica, desde muchos ángulos (ESCOBAR 1995; MITCHELL 2002; FOLLESDAL y POGGE 2005). Desde afuera, la pobreza, los gobiernos dictatoriales, la informalidad y la inestabilidad se presentan como fenómenos con cierta coherencia, identificables en contextos regionales y culturales diversos, a los que se puede aplicar la etiqueta genérica de «subdesarrollo». Desde dentro, se ve la particularidad de cada pueblo,

su composición social y proceso histórico. No podemos perseguir esta línea de reflexión en el presente trabajo pero es importante reconocer que los conceptos no son meramente descriptivos. Nombran, clasifican, juntan y separan los fenómenos de maneras que corresponden a determinados hábitos de percepción, intereses y proyectos políticos.

Existe el caso notable de un importante enfoque sobre el desarrollo/subdesarrollo elaborado en el Sur. Este es el enfoque que se conoce como la «Teoría de la dependencia» (ver, por ejemplo, FURTADO 1961). Este enfoque resulta especialmente interesante para nuestros propósitos porque el terreno donde evolucionó fue América latina y porque uno de sus pilares es el concepto de liberación. La teoría de la dependencia tiene raíces en común con el HDCA; ambas reclaman la libertad de las personas para escoger «vidas que tienen razones para valorar» y los desempeños que prefieren. Sin embargo, la Teoría de la dependencia ubica la liberación en un mundo de estructuras e instituciones. Propone el desmantelamiento de la dominación que se establece entre colectividades e instituciones: países, gobiernos, bloques políticos, empresas, burocracias, clases sociales, minorías étnicas frente a otras etnias, entre otras. En el HDCA, en cambio, la prioridad es la libertad de los individuos, cuyas posibilidades de elegir diferentes modos de realización se traducen en indicios del grado de desarrollo de las sociedades correspondientes (SEN 2000). Otra corriente relacionada que emergió en América latina, la teología de la liberación, también pone el acento en la libertad como el bien deseado y plantea la libertad en el ámbito de las instituciones. En este caso, las personas deben liberarse de la opresión ejercida por gobiernos injustos, clases dominantes explotadoras, y falsas ideologías propagadas por los grupos de poder. Es sintomático que estas dos potentes corrientes de pensamiento enfatizen la necesidad de eliminar las injusticias que se apoyan en instituciones que ejercen opresión y dominación sobre grandes franjas de la población. Algo ocurre en América Latina que hace que los obstáculos al desarrollo, y a la extensión de la justicia social, asuman una importancia central. De esta

forma, se arrojan nuevas dudas sobre el papel de las instituciones que organiza la vida política y colectiva de los países de la región.

Las instituciones tienden a volverse invisibles cuando funcionan bien. Nos percatamos de ellas cuando funcionan mal. Es cuando son incapaces de realizar la tarea que se les encomendó que notamos su incompetencia o el desvío de su misión. Pensemos en los debates actuales acerca de la educación en el Perú, por ejemplo. Cuando las instituciones son corruptas, nos recuerdan el «deber ser» perdido. Cuando faltan, producen el malestar de los muchos problemas que se acumulan sin resolverse en la vida diaria, social, familiar, laboral y cívica. Por eso es que vivir alejado de los países en desarrollo, aliviado de la necesidad de resolver las situaciones que surgen cuando una institución (pública, empresa, organización cívica) que tendría que intervenir no lo hace, adormece la capacidad para percibir a las instituciones como un tema que necesita «agendarse» en los debates sobre el subdesarrollo. Rodeados de instituciones que, a grandes rasgos, cumplen su cometido, las personas se olvidan del impacto de la disfuncionalidad, rapacidad e inestabilidad institucional como fuentes de frustración de los proyectos de vida individuales, familiares, comunitarios y nacionales.

Sean visibles o invisibles, sea que funcionen bien o mal, en sociedades desarrolladas como en las menos desarrolladas, las instituciones son una realidad omnipresente. Desde las muchas disciplinas sociales las instituciones han merecido estudios desde perspectivas prácticas y teóricas. Casi todos los seres humanos formamos hoy parte de sociedades masivas: naciones constituidas de grandes conjuntos de personas, extremadamente heterogéneas y cuyas actividades deben coordinarse de formas sumamente complicadas. Cada sociedad tiene una larga historia de diferenciación interna y de construcción y destrucción de instituciones: familiares, comunitarias, religiosas, artísticas, cívicas, empresariales y públicas. Como individuos, nos manejamos entre múltiples grupos, asociaciones e instituciones, cuyos estilos y objetivos no siempre son

consistentes. Sufrimos las discrepancias de status y los conflictos de roles que son fuente de muchas tensiones en la vida moderna. Las ciencias sociales se dirigen a descifrar patrones y regularidades en dichas instituciones. DOUGLAS (1986), por ejemplo, en un estudio clásico, se pregunta *Cómo piensan las instituciones*. Los historiadores de la infancia hablan de la creciente institucionalización de la niñez (KATZ 2004). El estudio de las instituciones ha dado lugar a varias especializaciones, por ejemplo: la sociología organizacional, la economía institucional, las ciencias políticas con ramas que se ocupan de diferentes tipos de institucionalidad.

Las instituciones gubernamentales son un tema en sí mismo. El concepto de gobernabilidad se incorporó a los estudios del desarrollo hace un par de décadas. Alude a la calidad, eficiencia y eficacia de las instituciones; especialmente las que intervienen en el funcionamiento de los sistemas democráticos y en la administración pública. El mercado también es una institución, o un conjunto de instituciones, que ha producido una enorme literatura. Para entender todas estas formas de organización, cobra relevancia la teoría de los sistemas complejos. Las instituciones son internamente complejas y cuando se vinculan entre sí construyen sistemas interactuantes de gran escala que (creemos, postulamos) están sujetas a ciertas leyes de comportamiento. Las simulaciones y modelos computacionales de las ciencias sociales intentan develar estos patrones. Algunas características de los sistemas complejos son de particular interés desde la perspectiva de las instituciones, sus procesos y la evolución de los sistemas interinstitucionales. Estos sistemas, por ejemplo, pueden «aprender» y ajustar su funcionamiento a nuevas condiciones. Son, en alguna medida, auto-organizados y auto-regulados.

Contrario a lo que podría parecer, esta excursión en la teoría de los sistemas y las instituciones no nos aparta del tema central de este texto. Para recapitular el argumento hasta aquí: tenemos abundantes motivos para colocar sobre la mesa, en los debates sobre el desarrollo,

el problema de las instituciones. Tenemos motivos para sospechar que los que escriben sobre el desarrollo desde el Norte pierden de vista los procesos institucionales que afectan gravemente los países y pueblos en el Sur. Observamos además que los principales contribuyentes al enfoque de HDCA trabajan en el Norte. Más aun, observamos la predominancia de dos disciplinas entre sus fundadores: la filosofía y la economía; tanto como la relativa ausencia de la sociología, la antropología, la administración, las ciencias políticas y otras ramas pertinentes de disciplinas como la historia y la psicología institucional. A todas luces, es oportuno explorar las posibilidades de ampliar el enfoque y darle una mayor interdisciplinariedad. Es oportuno indagar los posibles cambios de énfasis, y tal vez de fondo, que acarrearía el fortalecimiento de la voz y presencia de interlocutores posicionados en el Sur.

La mejor teoría de desarrollo tiene que resolver el problema de cómo crear instituciones que sustenten el desarrollo humano y cómo ordenar estas instituciones en sistemas institucionales que aseguren su continuidad. La imposibilidad de lograr reformas en las instituciones —estatales y no estatales— ha frustrado más de una propuesta de cambio y redistribución en el Perú, como en muchos otros países (para muestra, ASCHER 1984). La opresión, las vidas truncadas o la desesperación diaria de vastos contingentes de la humanidad son asuntos demasiado importantes como para dejar espacio a utopías de desarrollo humano que no pueden ser construidas sobre instituciones reales. Es más, nuestras teorías deben considerar los retos que implica transformar las instituciones actuales en otras diferentes; instituciones que estén a la altura del desarrollo humano y del desarrollo de las capacidades de todos los seres humanos.

Habiendo establecido este marco, paso a una revisión escueta del tratamiento que reciben las instituciones en los textos canónicos del HDCA.

I. LAS INSTITUCIONES EN EL CÁNON DEL HDCA

Como base para este trabajo, me planteé el objetivo de evaluar la atención prestada a las instituciones en el canon del HDCA y a analizar la clase de discurso que se elabora sobre las mismas. Indudablemente, estas son tareas que podrían ocupar mucho tiempo. Los resultados que presento aquí se sustentan en una lectura rápida del canon, la que permitió seleccionar las referencias relevantes y darles un orden preliminar. De este análisis, emergen varios temas que dan perfil a la visión que subyace:

(1) *Generalidad*. La lectura del canon produce la sensación de haber visualizado un mapa general del abanico de instituciones que conforman las sociedades actuales: hay gobiernos, la sociedad civil, el sistema educativo, partidos políticos, empresas, la opinión pública, la prensa, organizaciones religiosas, las organizaciones locales, las municipalidades, las familias. Así, según SEN:

Este tipo de enfoque amplio permite apreciar simultáneamente el vital papel que desempeñan en el proceso de desarrollo muchas y diferentes instituciones, entre las cuales se encuentran los mercados y las organizaciones relacionadas con ellos, los gobiernos y las autoridades locales, los partidos políticos y otras instituciones ciudadanas, los sistemas de educación y las oportunidades de diálogo y debate públicos (incluido el papel de todos los medios de comunicación) (SEN 2000: 25-26).

Se afirma la importancia de las instituciones como medio necesario para promover el desarrollo humano.

Los individuos viven y actúan en un mundo de instituciones. Nuestras oportunidades y perspectivas dependen sobre todo de las instituciones que existen y de cómo funcionan. Las instituciones no solo contribuyen a aumentar nuestra libertad, sino que su papel puede evaluarse de manera razonable a la luz de su contribución a aumentarla. La concepción del desarrollo como libertad permite evaluar sistemáticamente las instituciones (SEN 2000: 178).

Se afirma reiterativamente la importancia de las instituciones y su buen funcionamiento, pero no se problematiza mayormente cómo lograr este buen funcionamiento. En buena cuenta, los índices de desarrollo humano comprueban el comportamiento adecuado de las instituciones, las que no requieren de un estudio fuera de ese marco.

(2) *Sesgo a favor del complemento de instituciones características de las democracias occidentales.* Las categorías que sirven para poblar el mapa general de las instituciones forman parte del discurso cívico común en el mundo desarrollado. Son categorías abstractas, englobantes y aparentemente auto-explicativas. Aluden a la esencia de cada tipo de institución, la que debería definir su aporte a la promoción del desarrollo y las capacidades humanas. No se cuestiona el significado real de estas categorías en contextos distintos del núcleo nor-atlántico. Evidentemente, «partidos políticos» son una cosa en Arabia Saudita, otra en Zambia y otra en Paraguay. «Prensa» y «opinión pública», como cualquier otra categoría, dependen no solo de lo que es cada institución en esencia, sino de cómo se relaciona con un entramado de otras instituciones insertas en un contexto determinado. El sesgo occidental se observa también cuando se proporciona algún detalle sobre el funcionamiento de las instituciones en situaciones particulares. Así, los escritos de Sen abundan en ejemplos de respuestas institucionales frente a la pobreza, las hambrunas y el diseño de los programas sociales. Encontramos referencias a «unemployment benefits (seguros contra el desempleo)» y «emergency public employment (empleo público de emergencia)», componentes típicos de la paleta de opciones que manejan los administradores públicos en los países del Norte.

(3) *Interrelacionamiento.* Las instituciones necesarias para promover el desarrollo humano se interrelacionan a modo de producir sinergias y refuerzos mutuos. Su coordinación, y su capacidad para actuar como un engranaje eficiente, es un requerimiento. La implicancia casi forzosa es que las estrategias de cambio que implican pequeñas mejoras,

introducidas gradualmente, sin coordinación y sin un norte común, no conducen al tipo de sociedad deseada. Alcanzar la utopía del desarrollo humano implicaría algún tipo de refundación o transformación de varias instituciones simultánea y coordinadamente, dirigida a un mismo proyecto de sociedad nueva.

(4) *Estado y mercado, primus inter pares*. A pesar de las importantes contribuciones de una variedad de instituciones, hay dos que destacan como particularmente determinantes. Estas son el Estado y el mercado. Sen insiste en varios escritos sobre la acción del Estado y el mercado:

Resulta difícil pensar que es posible conseguir un proceso de notable desarrollo sin utilizar mucho los mercados, pero eso no excluye el papel de la ayuda social, la legislación o la intervención del Estado cuando pueden enriquecer —en lugar de empobrecer— la vida humana (SEN 2000: 24).

Crocker, por otro lado, relaciona la acción del Estado específicamente con la promoción de la libertad y las capacidades.

One purpose of good development is to ensure that this human ability for choice is acquired by the young, maintained by the mature, and restored (when possible) to those who lose it. Good governments, especially through education, facilitate the formation of good capabilities, remove impediments to their exercise, and provide means for their use (CROCKER 1995: 184).

Las funciones de los mercados bajo el enfoque de HDCA están fuertemente vinculadas a la promoción de la libertad. Estas funciones incluyen contribuir al crecimiento económico, proveer un medio efectivo para lograr ajustes entre la oferta y la demanda, y asegurar la generación y ampliación de derechos, especialmente a través de la creación del empleo.

(5) *Auto-organización, balance y equilibrio*. Un tema que se hace presente, sobre todo en los escritos de Martha Nussbaum, es el equilibrio

que debería existir entre las diversas capacidades y desempeños de los seres humanos. De ese modo, la afiliación a grupos íntimos, familiares y cercanos, uno de los componentes de una vida humana plena, evita los excesos del nepotismo y las lealtades ciegas, al balancearse contra la participación política y la identificación con grupos mayores. La «capacidad para reír» y gozar, que podría llevar a los extremos de la frivolidad y despreocupación por los demás, se limita apropiadamente debido a la presencia de otra, la capacidad para sentir el dolor ajeno. Todo el conjunto de capacidades humanas constituiría un sistema integrado y auto-regulado. Ciertas contradicciones potenciales entre una capacidad y otra serían resueltas vía este mecanismo. El paquete de capacidades, de los elementos constitutivos de una «vida humana de calidad» y los ingredientes necesarios para el florecimiento de cada ser humano, contaría con mecanismos de ajuste y retroalimentación, de vigilancia y medición, de aprendizaje y de adaptación a nuevas condiciones externas e internas.

Se puede inferir que el sistema se auto-organiza a partir de las voluntades e iniciativas de sus integrantes («agentes»). Sen, en múltiples pasajes, parece manejar una visión de este tipo. Toda la población en posesión de capacidades, adquiridas como un abanico completo, tendría una especie de boleto de entrada al mercado de los desempeños. La gran diversidad de concepciones de vidas valiosas se encargaría de organizar el sistema, asegurando un reparto de roles y funciones adecuado para la coordinación y continuación del sistema en su conjunto.

El desarrollo exige la eliminación de las principales fuentes de privación de libertad: la pobreza y la tiranía, la escasez de oportunidades económicas y las privaciones sociales sistemáticas, el abandono en que pueden encontrarse los servicios públicos y la intolerancia o el exceso de intervención de los Estados represivos (SEN 2000: 19-20).

En resumen, las instituciones deberían, individualmente y en conjunto:

- Promover la libertad de los individuos. Garantizar opciones, autonomía, preferencias que cada quien valora por razones propias y respeto por la diversidad. Proveer diferentes opciones en la oferta de servicios públicos y sociales (diversas escuelas, servicios de salud, sistemas públicos y privados).
- Respetar el carácter interrelacionado e interdependiente de los componentes o prerequisites de las «vidas humanas valiosas».
- Asegurar el acceso a bienes básicos. Las instituciones deben tener la capacidad para ofrecer soluciones eficientes, eficaces y bien administradas a problemas como las hambrunas y la pobreza.
- Promover activamente el acceso universal y equitativo a las capacidades.
- Proteger y expandir, mediante acciones redistributivas, derechos («entitlements») y dotaciones («endowments»).
- Anular o compensar desigualdades previamente existentes.
- Garantizar la estabilidad, paz y seguridad. Incorporar mecanismos de aseguramiento y contar con políticas públicas proactivas de previsión social.
- Proveer oportunidades para la interacción y la participación social.

Algunas instituciones son excluidas bajo el enfoque de HDCA, por ejemplo:

- Instituciones que refuerzan las jerarquías y la exclusión.
- Instituciones que sustentan la discriminación basada en la raza, etnicidad, u otros factores que responden a prejuicios y tradiciones caducas.
- Instituciones que sustentan la desigualdad de género.
- Relacionado a lo anterior, instituciones que descansan sobre la familia para el cumplimiento de funciones sociales esenciales, sin considerar las desigualdades de género que esto acarrea.

En resumen, los escritos que definen el enfoque de HDCA no ignoran el problema de las instituciones que tendrían que poblar las

utopías de desarrollo humano y que, en conjunto, tendrían que promover el florecimiento de las personas que habitan en estas utopías. Sin embargo, el tratamiento del problema dista mucho de tener la sistematicidad, seriedad y documentación requeridas. Es sorprendente la escasez y estrechez de las referencias a estudios comparativos de instituciones en el mundo real, sobre todo del mundo en desarrollo. Lo que nos transmiten, entonces, es la imagen de una utopía irreal, cuyas posibilidades de realización son muy inciertas.

II. REGÍMENES SOCIALES REALES

¿Cuán lejos estamos de contar con los soportes institucionales que nos acercarían a una utopía real de desarrollo humano, la ampliación de libertades y el florecimiento de capacidades en el Perú? Para responder esta pregunta, debemos proveernos de algunas herramientas que nos permiten hablar del sistema peruano en su conjunto. La primera de ellas es el concepto de «régimen social». Este concepto abarca al conjunto de instituciones que constituyen el sector social de los países, que sostienen y se derivan de su política social. Como el término «régimen» sugiere, se trata un sistema integrado aunque no necesariamente libre de contradicciones y fuertes tensiones internas. El régimen social habla de las convicciones profundas que cada sociedad tiene acerca de los derechos y deberes de sus ciudadanos y acerca del lugar que les corresponde a los diferentes integrantes de la sociedad. Como una configuración de instituciones y asociaciones, actores, recursos y procesos, el régimen social es más que la suma de sus partes.

ESPING-ANDERSEN (1990) inició los esfuerzos por clasificar los arreglos institucionales que son característicos de cada régimen, y que este autor distingue en su estudio de los «tres mundos» de los Estados de Bienestar capitalistas. Cada uno de estos tiene una arquitectura institucional característica. Los regímenes de Europa del Sur, tipificados

como comunitarios y corporativistas, son particularmente relevantes para América Latina dado el vínculo histórico con el mundo ibérico.

FILGUIERA y FILGUIERA (2002) se inspiran en el estudio de Esping-Andersen para proponer una caracterización de los regímenes sociales de América Latina. Agrupan a los países latinoamericanos en las categorías de «universalismo estratificado (*stratified universalism*)» (Uruguay, Argentina, Chile), «regímenes duales (*dual regimes*)» (Brasil, México), y «regímenes exclusionistas (*exclusionary regimes*)» (países centroamericanos a excepción de Costa Rica; países andinos). Este análisis toma en cuenta la convergencia de muchas instituciones económicas, políticas, sociales y culturales que, en su modo de funcionar y en sus interacciones, dan ese resultado.

Sería difícil discrepar con la descripción que hacen Filguiera y Filguiera del régimen social peruano. Para los sectores excluidos, existen pocos canales para el ejercicio de la libertad y agencia con miras a la mejora de sus condiciones de vida materiales o al disfrute de mayor libertad, acceso a mayores capacidades y desempeños diversos. Aunque las situaciones varían en zonas urbanas y rurales, en ambos casos la exclusión afecta a vastos segmentos sociales. Las diferencias culturales son procesadas muchas veces como temas de «mayor» o «menor» civilización y capacidad para participar en el mundo moderno. La falta de dignidad y la imposibilidad de hacerse reconocer como iguales recorren las vidas de los pobres. Desde la perspectiva de los sectores excluidos, el régimen social peruano dista mucho de la utopía que se vislumbra en el canon del HDCA. La siguiente tabla sugiere algunos de los contrastes más resaltantes:

La utopía real HDCA	El régimen social peruano
Promover la libertad de los individuos, el acceso a opciones y a la libre elección.	Poca preocupación por la equidad socioeconómica. Condiciones y pocas opciones en los programas de asistencia. Mecanismos administrativos que son poco flexibles.
Conexiones, sinergias y reforzamiento entre los componentes o prerrequisitos de vidas que implican florecimiento.	Depende de la población hacer su propio «ensamblaje» de beneficios y oportunidades, incluso ante poco acceso a la información.
Acceso a bienes básicos asegurado universal e incondicionalmente.	No hay seguro contra el desempleo ni políticas activas que promueven el empleo y acceso a la remuneración. Funcionamiento parcial de los mecanismos de asistencia frente a emergencias individuales y colectivas.
Promoción activa y el acceso universal a las capacidades.	Baja calidad y gran inequidad en el acceso a los servicios de educación, salud y otros servicios relevantes.
Protección y ampliación de los derechos («entitlements») y dotaciones («endowments»).	Poca lógica redistributiva en las políticas y poca legitimidad del concepto mismo de redistribución.
Superación de desigualdades previamente existentes y compensación de sus efectos.	Focalización mal aplicada, con estigmatización. Persistentes desigualdades de dignidad y reconocimiento
Mecanismos de aseguramiento y protección que otorgan estabilidad a los individuos, familias y comunidades.	Mecanismos de aseguramiento que son débiles, parciales y de dudosa eficacia para las grandes mayorías. Ausencia total de seguridad frente un amplio abanico de riesgos.
Garantías de estabilidad, paz y seguridad.	Deficiencias en el sistema de justicia y la protección policial. Zonas del país sin ley.
Oportunidades para la interacción y participación social.	Segmentos sociales diferenciados según lugar de residencia, estrato socioeconómico, identidad étnica; y con pocos puentes entre unos y otros.

Los estudios sobre la pobreza en el Perú comprueban lo poco que pueden hacer los programas sociales frente a la falta de creación de empleo y estímulo a las economías locales; y frente a la dificultad en el acceso y la pésima calidad de la educación y la salud. Comprueban además la enorme inversión de dinero y esfuerzo que hacen las familias pobres a fin de mantenerse a flote frente a la inestabilidad en el mercado y los vaivenes de las políticas y programas públicos. Al mostrar las crisis, rupturas y «shocks» que destrozan las pocas reservas de los hogares, estos estudios comprueban la urgente necesidad de seguridad, estabilidad y márgenes de control sobre el entorno. Comprueban los daños producidos por acciones que solo podrían tipificarse como depredación y explotación por parte de los poderosos. Comprueban también la poca solidaridad que perciben los pobres en los ricos, las distancias sociales que los separan y la poca legitimidad que tiene el sistema para los menos favorecidos bajo las reglas establecidas.

III. LA EXCLUSIÓN Y LA INTEGRACIÓN SOCIAL

Cabe pensar que las sociedades en desarrollo tienen necesidad de instituciones que sobrepasan el complemento usual que se halla en las sociedades desarrolladas. Instituciones tales como vigilancia ciudadana, instituciones que combatan largas tradiciones de captura del Estado por pequeños grupos, instituciones de apoyo a los programas sociales podrían ser algunos ejemplos⁶. Frente a regímenes de exclusión de larga data, como el caso del Perú, uno pensaría que las instituciones de

⁶ Esto no quiere decir que la labor de innovación institucional haya llegado a su fin en los países desarrollados. PRZEWORSKI (1991), reconocido por sus penetrantes análisis de los sistemas democráticos, critica la pobre elaboración de instituciones de fiscalización ciudadana en las constituciones de los gobiernos europeos y en la arquitectura elaborada por los famosos «padres fundadores» en los EE.UU. Según este teórico, tales instituciones constituyen la pieza faltante a fin de cumplir con el principio del equilibrio de poderes.

reconciliación e integración serían particularmente importantes. Aquí es útil hacer referencia a otra característica del canon de HDCA: su oscilación entre dos diferentes visiones de la lógica que subyace a las instituciones sociales. Por un lado, en algunos autores, las instituciones se constituyen sobre bases racionales, de intereses comunes y de diálogo cívico; es decir, la «razón práctica» reina. En otros autores, en cambio, existen importantes cuestiones de identidad, emociones, experiencias compartidas, empatías y antipatías que configuran las instituciones.

La colección de escritos en el libro *Women, Culture and Development* (1995) trae una discusión particularmente importante acerca del papel de las emociones en la vida asociativa y pública. Nussbaum se expresa claramente al respecto:

[...] We should recall that the overall aim of the capability approach in development economics is to secure to each and every person the necessary conditions of fully human functioning in all the major areas of human flourishing. This means that we need to understand what human flourishing requires, in order to support it more adequately. An ideal of rationality that includes emotion is a component part of an ideal of human flourishing. And so my conclusions give direct instructions to policy-makers concerning what requires support. This can be expected to have an impact on the design of institutions (especially in the areas of education and of family policy) in many ways. In other words, when we depart from classical liberalism by taking a greater interest in the good, and in self-realization, we need to do some hard close thinking about what the good requires, precisely in order to design institutions that will give people support on the way to being at least capable of flourishing (NUSSBAUM 1995: 386-387).

[...] I believe that (Adam) Smith and (John) Rawls are correct: we need an ideal of reason in order to design institutions justly. But if this is so, and if, as I have argued, many conceptions of reason (including Rawls's) err by their neglect of the emotions, then, in order to have just social institutions, we need to think more about emotions (NUSSBAUM 1995: 388).

Tales cuestiones son particularmente importantes en el Perú y otros países similares, donde las historias del colonialismo y exclusión han dejado profundas brechas y desconfianzas. ¿Cómo se promueve el compromiso de toda la población con el sistema y con el conjunto de sus instituciones? ¿Cómo se construye este compromiso sobre las bases de una justicia «racional»? ¿Cuál es el proceso para llegar desde donde estamos hoy hasta la «utopía real» de libertad, florecimiento y el desarrollo de las capacidades de unos y de otras?

Cabe una tarea de innovación institucional que, creo, no se vislumbra desde la perspectiva de quienes se mueven diariamente en los entornos institucionales de los países desarrollados. No tenemos ni siquiera nombres para las instituciones que tendrían que llegar a poblar el paisaje en un Perú de reconocimiento, libertad, dignidad y capacidades para todos sus ciudadanos y ciudadanas. Tal vez la antropología de las sociedades llamadas «tradicionales» nos proporcione sugerentes ejemplos de algunas de estas instituciones: ritos de integración, carnavales de inversión de status y privilegios, confesiones públicas, ceremonias de perdón y sanación, iniciaciones, fiestas colectivas y «torneos de valor» que canalizan la competencia entre distintas visiones de vida.

IV. CONCLUSIONES

Los escritos del canon del HDCA aportan pistas para el diseño de regímenes sociales más cercanos a la utopía real buscada. Sin embargo, como he argumentado aquí, dejan mucho por hacer. Nos ponen en alerta, además, frente a algunos riesgos de consideración. A mi parecer, los principales son:

- 1) No cuestionar las dos instituciones centrales —Estado y mercado— ni la posibilidad de que estas instituciones actúen sistemáticamente a favor de los intereses de unos pocos en lugar de cumplir su papel en la ampliación de las capacidades y la extensión de la libertad de todos. Se reconoce las limitaciones en la actuación del Estado en ese

sentido; sobre todo limitaciones que se originan en políticas mal encaminadas, recursos insuficientes, la débil capacidad técnica y los grandes retos de la historia, la geografía y la masividad de los problemas. No se da lugar a indagaciones críticas acerca del Estado y el mercado como sustento activo de la mala distribución de las capacidades y la exclusión de ellas de grandes masas de la población. Toca analizar al Estado y al mercado como expresiones de intereses profundamente opuestos a la promoción del acceso universal a las capacidades y el desarrollo humano.

2) Exagerar el potencial de los procesos o fenómenos que llamamos «empoderamiento» y «agencia». Onora O'NEILL (1996), miembro algo marginal del canon del HDCA, advierte sobre la crueldad de atribuir agencia a personas cuyas circunstancias reales la contradicen diariamente. Ella da el ejemplo de mujeres pobres y vulnerables encargadas del cuidado de familiares y dependientes aun más vulnerables que ellas. La agencia tiene que evaluarse muy cuidadosamente cuando se trata de actores que mantienen relaciones sumamente desiguales y donde el tejido institucional refuerza esta desigualdad.

3) No considerar debidamente la posición que ocupan los no pobres en todo proyecto de desarrollo y justicia social. Se trata de sectores que poseen un exceso de empoderamiento, agencia, libertades y capacidades, cuando dichos excesos no son una posibilidad contemplada en el enfoque del desarrollo humano. Los teóricos de la dependencia en América Latina en los años 60 y 70 priorizaban, a menoscabo de otras, esta cara del subdesarrollo y los usos del poder que sustentan la mala distribución de las oportunidades y medios para alcanzarlas. Sin llegar a los extremos de unas décadas atrás, el análisis del subdesarrollo tiene que tomar en cuenta a los que tienen más y sus acciones y proyectos (dentro y fuera de cada país). Tiene que dar el peso debido a la capacidad de estos sectores de apoderarse de las instituciones y usarlas para promover sus intereses en desmedro de los intereses de la sociedad en su conjunto.

4) Subestimar la inercia de las instituciones que constituyen cada régimen social. Mencioné lo que parece ser un supuesto que recorre una parte de la literatura de HDCA: la necesidad de cambios simultáneos en muchas instituciones, alcanzando quizás las dimensiones de una refundación. La historia nos enseña que las revoluciones son, por decir lo menos, problemáticas como caminos hacia el desarrollo, o incluso hacia objetivos como la reversión de relaciones de desigualdad y exclusión. Este punto requiere mucho más estudio y reflexión.

5) Mantener el sesgo occidental del enfoque HDCA sin mirar más cuidadosamente cómo las instituciones funcionan en la realidad. La incorporación en los debates sobre el HDCA de un grupo en Lima, de grupos en otros países de América Latina, y grupos e individuos en Asia y África, ofrece la posibilidad de que el canon se vaya desplazando hacia las preocupaciones y prioridades de los habitantes del Sur global. Esta innovación probablemente sería celebrada por la mayoría de sus impulsores en el Norte.

V. REFERENCIAS

- Ahmad, Ehtisham, Jean Drèze, John Hills y Amartya Sen (compiladores) (1991). *Social Security in Developing Countries*. Oxford: Clarendon Press.
- Alkire, Sabina (2002). *Valuing Freedoms. Sen's Capability Approach and Poverty Reduction*. Oxford University Press.
- Angel, Ronald J., Laura Lein y Jane Henrici (2006). *Poor Families in America's Health Care Crisis*. Cambridge: Cambridge U Press.
- Ascher, William (1984). *Scheming for the Poor. The Politics of Redistribution in Latin America*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Bowles, Samuel y Herbert Gintis et al. (1998). *Recasting Egalitarianism. New Rules for Communities, States and Markets*. London: Verso.
- Crocker, David A. (1995). Functioning and Capability: The Foundations of Sen's and Nussbaum's Development Ethic, Part 2. En: Nussbaum, Martha y Jonathan Glover (compiladores), pp. 153-198.

- Douglas, Mary (1986). *Cómo piensan las instituciones*. Madrid: Alianza Editorial.
- Dreze, Jean y Amartya Sen (1989). *Hunger and Public Action*. Oxford, U.K.: Clarendon Press.
- Dreze, Jean y Amartya Sen (1991). Public Action for Social Security: Foundation and Strategy. En: Ahmad, Ehtisham, Jean Drèze, John Hills y Amartya Sen (compiladores), pp. 3-40.
- Ehrenreich, Barbara (2007) *Dancing in the Streets. A History of Collective Joy*. New York: Henry Holt and Company.
- Escobar, Arturo (1995). *Encountering Development*. Princeton: Princeton University Press.
- Esping-Andersen, Gøsta (1990). *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Princeton: Princeton University Press.
- Filguiera, Carlos H. y Fernando Filguiera (2002). Models of Welfare and Models of Capitalism: The Limits of Transferability. En: Huber, Evelyne (compiladora). *Models of Capitalism Lessons for Latin America*. Pennsylvania State University Press, pp. 127-157.
- Follesdal, Andreas y Thomas Pogge (Eds.) (2005). *Real World Justice. Grounds, Principles, Human Rights, and Social Institutions*. Dordrecht, The Netherlands: Springer.
- Furtado, Celso (1961). *Desenvolvimento o subdesenvolvimento*. Río de Janeiro: Editora Fondo de Cultura.
- Katz, Cindi (2004). *Growing Up Global. Economic Restructuring and Children's Everyday Lives*. Minneapolis: University of Minnesota Press.
- Lear, Jonathan (2006). *Radical Hope. Ethics in the Face of Cultural Devastation*. Harvard University Press.
- Mitchell, Timothy (2002). *Rule of Experts. Egypt, Techno-politics, Modernity*. University of California Press.
- Nelson, Julie (2004) [1993]. ¿Estudio de la elección o estudio del abastecimiento? El género y la definición de la economía. En: Ferber, Marianne A. y Julie A. Nelson (compiladoras). *Más allá del hombre económico*. Madrid: Ediciones Cátedra, pp. 39-58.

- Nussbaum, Martha (1995). Emotions and Women's Capabilities. En: Nussbaum, Martha y Jonathan Glover (compiladores), pp. 360-395.
- Nussbaum, Martha y Jonathan Glover (compiladores) (1995). *Women, Culture and Development. A Study of Human Capabilities*. Oxford: Clarendon Press.
- Okin, Susan Moller (1995). Inequalities Between the Sexes in Different Cultural Contexts. En: Nussbaum, Martha y Jonathan Glover (compiladores), pp. 274-297.
- O'Neill, Onora (1995). Justice, Capabilities, and Vulnerabilities. En: Nussbaum, Martha y Jonathan Glover (compiladores), pp. 140-152.
- O'Neill, Onora (1996) Justicia, sexo y fronteras internacionales. En: Nussbaum, Martha y Amartya Sen (compiladores). *La calidad de vida*. México: Fondo de Cultura Económica, pp. 393-419.
- Przeworski, Adam (1991). *Democracy and the Market. Political and Economic Reforms in Eastern Europe and Latin America*. Cambridge, U.K.: Cambridge University Press.
- Putnam, Hilary (1995). Pragmatism and Moral Objectivity. En: Nussbaum, Martha y Jonathan Glover (compiladores), pp. 199-224.
- Sen, Amartya (2000). *Desarrollo y libertad*. Buenos Aires: Editorial Planeta Argentina, S.A.I.C.
- Valdés, Margarita M. (1995). Inequality in capabilities between men and women in Mexico. En: Nussbaum, Martha y Jonathan Glover (compiladores), pp. 426-432.