

Marco integrado: por una gestión pública que genere valor público desde el enfoque basado en los derechos humanos

Framework: towards a public management generating public value from a human rights-based approach

Nilton Marcelo Quiñones Huayna*

Resumen

El presente artículo tiene por objetivo contribuir con una mayor reflexión en el diseño de las políticas públicas. Para esto, se propone un marco integrado que promueva la implementación del enfoque basado en los derechos humanos (EBDH) en la gestión pública peruana.

Primero se abordan conceptos como desarrollo, desarrollo humano, capacidades y el EBDH. Luego, se plantea un marco integrado para hacer efectiva la gestión pública, donde el EBDH es una de las cadenas de transmisión para el funcionamiento adecuado del gobierno desde una nueva gobernanza que genera valor público para el desarrollo humano. En este proceso sistémico se aborda la relación de la organización con el entorno (integrando teorías como la de desarrollo humano, EBDH y la nueva gobernanza pública) y se analiza la parte interna de la organización (integrando el EBDH en la cadena de valor y el enfoque de capacidades dinámicas).

Palabras clave: desarrollo, desarrollo humano, enfoque basado en los derechos humanos, gestión y valor público.

* Candidato a doctor en Gestión Estratégica por la Pontificia Universidad Católica del Perú. Maestro en Economía, con posgrado en Desarrollo Humano, e ingeniero industrial. Miembro del Grupo de Epistemología de la Gestión y Teoría Organizacional - GEGTO de la PUCP. ORCID-ID: 0000-0002-0498-9886. Correo electrónico: nilton.quinones@pucp.pe

Abstract

This article seeks to contribute with a greater reflection on the design of public policies. In order to do so, an integrated framework is proposed to advance the implementation of the human rights-based approach (HRBA) in Peruvian public management.

For this, concepts such as development, human development, capabilities, and the HRBA are first addressed. Then, an integrated framework is proposed to make public management effective, where the HRBA is one of the transmission chains for the proper functioning of the government, from new governance that generates public value for human development. This systemic process addresses the relationship of the organization with the environment (integrating theories such as human development, HRBA, and new public governance) and analyzes the internal part of the organization (integrating HRBA in the value chain and the dynamic capabilities approach).

Keywords: development, human rights-based approach, public management, public value.

Introducción

El artículo aborda una de las inquietudes del Dr. Tanaka (2022) respecto de la necesidad de contar con una mayor reflexión que fundamente nuestras políticas, que las ubique dentro de un marco, que se reconozcan sus límites y posibilidades. Aun cuando la academia, la política y la gestión pública provienen de mundos distintos, con principios y reglas propias, estas deben ser complementarias y, en el caso del Perú, afrontan mayores desafíos.

El Decreto Supremo N° 010-2020-JUS define el enfoque basado en los derechos humanos (EBDH). No obstante, no se tiene claro cómo integrar este concepto con otros desarrollados con anterioridad en la gestión pública o que se vienen desarrollando, como son la nueva gestión pública, la nueva gestión de la gobernanza, el valor público, la teoría de cambio y el enfoque de desarrollo humano.

Frente a esto, el presente artículo propone un marco integrado donde se articulen estos conceptos y donde se reconozca como centro de la gestión pública a las personas, y se garanticen sus derechos sin ninguna distinción.

Por lo tanto, el presente artículo aporta a la construcción de la teoría, al basarse en el análisis de investigaciones y publicaciones anteriores para dar a conocer una nueva teoría en conjunción de la línea de investigación propuesta. Para esto se revisa conceptos claves, se identifican alcances y conexiones entre sí que sustenten un marco integrado. Asimismo, la investigación es de alcance exploratorio (Pasco & Ponce, 2018), pues la integración de las teorías planteadas ha sido poco estudiada y se ha basado principalmente en la revisión bibliográfica de base de datos como el Scopus y Web of Science.

Finalmente, el artículo se ha estructurado en dos partes: en la primera se desarrollan los principales conceptos desde una entrada del desarrollo “para qué”, y en la segunda parte se plantea la propuesta del marco integrado.

1. Desarrollo “para qué”

Al preguntar a las personas si desean desarrollarse, es muy probable que su respuesta resulte afirmativa. Anhelamos la idea del desarrollo: para uno mismo, para la familia, la comunidad, el país, etc. Pero ante la pregunta “¿qué es el desarrollo?” empiezan los desafíos. Pues no existen consensos sobre su significado y este es el punto de partida en nuestro análisis como veremos a continuación.

El concepto de desarrollo tiene una discusión histórica, germinada en la Grecia clásica, forjada de la noción occidental del progreso y afianzada durante el periodo de la Ilustración en Europa, bajo el presupuesto de que la razón permitiría descubrir las leyes que reglamentan y organizan el orden social, lo que conlleva el beneficio de las personas (Valcárcel, 2006).

Este concepto es moldeado por un proceso histórico construido desde los lentes de cómo concebimos la realidad y de lo que entendemos de acuerdo a las observaciones empíricas y dinámicas internas, como lo señala Valcárcel (2006). Los momentos de crisis, como el que vivimos con la pandemia del Covid-19, nos replantean la cuestión de qué es el desarrollo y asimismo presentan una oportunidad para re-entenderlo.

El desarrollo es tanto un proceso como un punto de llegada. Pero así como existe desarrollo también existe el subdesarrollo, o el término “en vías de desarrollo”, utilizado por el Banco Mundial en su clasificación de países. Desde hace más de medio siglo, la discusión del subdesarrollo se agregó en la agenda internacional. Desde entonces se ha puesto en discusión

desde diversos enfoques, escuelas y discursos, aunque no es casualidad que las concepciones predominantes sean las sentadas por los países desarrollados.

Asimismo, es importante reconocer que se planteó una propuesta de desarrollo desde este lado del hemisferio, específicamente desde América Latina con la teoría de la dependencia planteada desde la CEPAL (Crichigno, 1992). Esta teoría tiene coincidencias con la propuesta de desarrollo humano: donde las personas escogen la vida que tienen razones para valorar y desarrollan aquello que valoran (Ruiz-Bravo et al., 2009)

A la fecha, en el mundo occidental predomina la teoría económica del desarrollo, que se remonta a la década de 1940, y que desde sus inicios plantea el desarrollo fundamentalmente como el enriquecimiento material y se dedica a mejorar las condiciones de las naciones con ingresos bajos, centrado en el aumento del nivel de producción de bienes y servicios (Griffin, 2001). Esta teoría plantea que el incremento del producto agregado, como el incremento del producto interior bruto per cápita, disminuirá el nivel de pobreza e incrementará el bienestar de las personas.

Empero, si abordamos el desarrollo desde el lente de la teoría del cambio (Rogers, 2014), el punto de quiebre será conocer cuál es la condición de cambio que se busca con el desarrollo. Entonces, la pregunta concreta ahora será: “¿desarrollo de qué y para qué?” y mejor aún, “¿cómo están las personas?”.

Además, uno de los desafíos del desarrollo para hacerlo práctico es medirlo, y se cayó en el simplismo de medirlo a través de la renta per cápita, que fue durante un largo tiempo la señal más importante del nivel de desarrollo. Peor aún, las variaciones en la renta per cápita o el producto interior bruto (PIB) sigue siendo el indicador primordial de progreso en materia de desarrollo (Griffin, 2001) y lamentablemente sigue posicionado en el imaginario de nuestra sociedad.

El derrocamiento del PIB per cápita como indicador absoluto se dio con la propuesta de Meghnad Desai, Amartya Sen y otros con el Índice de Desarrollo Humano (IDH). El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) lo incluyó en su Informe sobre Desarrollo Humano (2000). El IDH tuvo una rápida aceptación como indicador alternativo para medir el desarrollo, y está siendo generosamente aceptado.

Ahora, es importante señalar que el PNB per cápita y el IDH no pretenden medir lo mismo, puesto que sus enfoques conciben desarrollo de manera distinta y reducida según sus indicadores. Por un lado, el PIB per cápita proviene de la medición de la utilidad, del bienestar personal o del bienestar económico, y por el otro, el IDH plantea medir el nivel de capacidades humanas planteadas por Amartya Sen.

Entender el desarrollo hasta acá es pensar más allá de la dimensión utilitarista y economicista, habida cuenta de que existen otras dimensiones importantes de las personas que requieren ser atendidas para hablar del desarrollo. Si lo vemos por el otro lado, la negación del desarrollo sería la pobreza, la desigualdad, la discriminación, la privación y la negación del ejercicio de los derechos humanos.

Se podría plantear que la sostenibilidad es consustancial al concepto de desarrollo y, por lo tanto, no sería imperioso añadir ese atributo tal como se hace cuando se plantean términos como “desarrollo humano sostenible”. Esto nos da pie a revalorar y recordar el origen del desarrollo sostenible, trabajado en el informe de la comisión Brundtlan (Naciones Unidas. Asamblea General, 1987), donde se cubren las necesidades del ahora sin empeñar las del futuro.

El desarrollo desde las capacidades humanas

Martha Nussbaum avanza sobre la propuesta de Sen (2000) señalando que el desarrollo humano es más que los indicadores de crecimiento económico, y centra su análisis en cómo la gente es o no es capaz de vivir, sobre su calidad de vida, y ofrece (re)orientaciones al pensamiento económico.

El enfoque de capacidades se diferencia de una aproximación centrada en la utilidad,¹ porque las preferencias no son siempre indicadores fidedignos para la calidad de vida, dado que puede ser deformada por las diversas formas de opresión y de privación. Además, es diferente al enfoque liberal que se ocupa primordialmente de la distribución de los recursos, ya que los recursos no tienen valor en sí mismos.

Nussbaum, basada en la propuesta de Aristóteles, propone una lista de *capacidades centrales* enfocada en la idea de que hay ciertas funciones cuya posibilidad o disponibilidad realizan una vida de manera humana en lugar de animal (Ruiz-Bravo et al., 2009). La autora señala que su

1 La utilidad se traduce como la satisfacción subjetiva de las preferencias.

enfoque parte de la idea de que ciertas habilidades humanas poseen una centralidad especial (Nussbaum, 2016).

Asimismo, la autora señala que el enfoque de las capacidades nos muestra la vida humana que es buena; es decir, una vida que no cuente con alguna de las capacidades planteadas en la tabla 1 (más adelante) no ha de ser digna. Además, estas capacidades no son sustituibles entre sí: no puedo satisfacer la necesidad de una de ellas asignando una cantidad mayor de alguna otra. Todas son importantes, centrales y de distinta cualidad.

Las capacidades pueden estar estrechamente relacionadas entre sí y variar de contenido y forma. Contienen las libertades fundamentales de poder atender a las necesidades físicas, como son la capacidad para evitar la hambruna y la malnutrición, salvarse de la muerte prematura o evitar las enfermedades prevenibles. Asimismo, las capacidades consideran oportunidades habilitadoras, por ejemplo, gozar de la libertad y de los medios económicos para movilizarse libremente y escoger el lugar donde morar y acceder a la educación (PNUD, 2000).

Tabla 1
Las capacidades centrales según Nussbaum

Capacidad	Descripción breve
Vida	Tener capacidad para vivir una vida humana de duración esperada. No morir tempranamente.
Salud física	Tener capacidad para tener una buena salud; gozar de alimentación adecuada; contar con un resguardo digno.
Integridad corporal	Tener capacidad para movilizarse; estar seguro frente a agresiones violentas.
Sentidos, imaginación y pensamiento	Tener capacidad para pensar, razonar de manera informada y cultivada por una educación adecuada; y usar los sentidos y poder imaginar.
Emociones	Tener capacidad para amar, sufrir, experimentar nostalgia, gratitud y rabia justificada. El temor y la ansiedad no obstaculizarán el desarrollo emocional.
Razón práctica	Tener capacidad para desarrollar una reflexión crítica a la propia vida y formar una concepción de lo bueno.
Afiliación	Tener capacidad para vivir con y para otros, involucrarse en otras formas de interacción social (reconocer y preocuparse por otros). Además, estar capacitado para un trato digno, contar con un valor igual al de otros.

Otras especies	Tener capacidad para vivir considerando a los animales, las plantas y la naturaleza.
Recreación	Tener capacidad para recrearse y reír.
Control sobre el propio medio	<p>Político: Tener capacidad para participar en las decisiones políticas de manera activa, que gobiernan su propia vida; derecho a la participación política y salvaguardas para la libertad de expresión y la asociación.</p> <p>Material: Tener capacidad para gozar de la propiedad, con base a la igualdad; gozar del derecho a buscar empleo sin desigualdad ni discriminación; tener capacidad para trabajar como ser humano (la participación en relaciones significativas de mutuo reconocimiento con otros trabajadores y uso de razón práctica).</p>

Fuente: Nussbaum. (1992). "Human Functioning and Social Justice: In Defense of Aristotelian Essentialism". *Political Theory*, 20(2), p. 222.

Entonces, frente a lo desarrollado revaloramos la definición de desarrollo de las Naciones Unidas que plantea una visión más dinámica del desarrollo, centrada en las personas y que se libera de las ataduras de la mirada utilitarista, donde:

El desarrollo humano es el proceso de ampliación de las opciones de la gente, aumentando las funciones y las capacidades humanas (...). Representa un proceso a la vez que un fin. En todos los niveles de desarrollo las tres capacidades esenciales consisten en que la gente viva una vida larga y saludable, tenga conocimientos y acceso a recursos necesarios para un nivel de vida decente. Pero el ámbito del desarrollo humano va más allá: otras esferas de opciones que la gente considera en alta medida incluyen la participación, la seguridad, la sostenibilidad, las garantías de los derechos humanos, todas necesarias para ser creativo y productivo y para gozar de respeto por sí mismo, potenciación y una sensación de pertenecer a una comunidad. En definitiva, el desarrollo humano es el desarrollo de la gente, para la gente y por la gente (PNUD, 2000, p. 17).

El rol de las instituciones

Nos desenvolvemos en un mundo de diversos tipos de instituciones, que juegan un rol clave en nuestras vidas. Las oportunidades que tienen las personas dependen fundamentalmente de las instituciones, de su funcionamiento y de los resultados que logran en la sociedad. Es así como Amartya Sen señala que las instituciones, además de aportar el éxito de su funcionalidad a nuestras libertades, pueden ser evaluadas a la luz de su contribución en nuestras libertades.

Las instituciones son “invisibles en la sociedad” y son “visibles”; es decir, son conscientes cuando fallan porque se vulnera algún derecho (Ruiz-Bravo et al., 2009, p.122). En otros términos, nos percatamos cuando funcionan mal por sus efectos en la vida de las personas, por ejemplo, el desabastecimiento de oxígeno medicinal para las personas con Covid-19 que lo requerían para sobrevivir. Además, las instituciones —“visibles” o “invisibles”— son omnipresentes y necesarias para el funcionamiento de la sociedad, a pesar de que funcionen adecuadamente o no.

Entonces, comprender el rol de las diversas instituciones es clave para el desarrollo humano y sobre todo desde un enfoque holístico, integrado, donde no se examinan las instituciones como individuos inconexos, sino que deben ser evaluadas y comprendidas en su interacción. En ese sentido, Sen señala lo siguiente:

Diferentes comentaristas han optado por centrarse específicamente en instituciones particulares (como el mercado, el sistema democrático, los medios de comunicación o el sistema público de distribución), pero hay un caso excelente para verlos juntos, para ver lo que pueden o no pueden hacer, en combinación con otras instituciones. Es en esta perspectiva integrada que hay que comprender y examinar las diversas instituciones, y evaluar sus respectivas contribuciones y funciones inclusivas (2000, p.33).

Así, frente a los resultados sociales post-Covid-19, por ejemplo, es bueno tener el reparo de evaluar los arreglos institucionales adoptados que han sido incompetentes y antiéticos. Las violaciones a los derechos humanos y las injusticias no se resuelven solo con procedimientos y normas. Estas deben estar sostenidas sobre la base de la integridad, la ética y una cultura de política pública que imposibilite el uso de las instituciones y las normas para fines que no generen valor público (Muñoz et al., 2017).

Por lo tanto, en este punto reafirmamos la importancia de contar con instituciones que sostengan el desarrollo humano y contribuyan con alinearse en sistemas que aseguren el desarrollo desde el enfoque de capacidades, antes que de las instituciones *per se*. Este es un punto pendiente en la agenda de las reformas institucionales que conducen al desarrollo de las capacidades humanas.

Capacidades y derechos humanos

A partir de la proclamación de la Declaración del Derecho al Desarrollo, a finales de los años 80, el desarrollo y los derechos humanos inician un proceso a la confluencia. La Declaración plantea un nuevo paradigma para el desarrollo, que se caracteriza por colocar a las personas en el centro; garantizar la no discriminación; custodiar la participación, activa, libre y significativa de

las personas y de los pueblos; asignar equitativamente los beneficios del desarrollo; y respetar la soberanía y la libre determinación sobre los recursos naturales, entre otros.

Posteriormente, en la siguiente década, emergió el concepto de desarrollo humano en respuesta a los modelos de desarrollo dominantes, publicados en los estudios del PNUD.

Existe una motivación común entre el desarrollo humano y la realización de los derechos humanos, puesto que reflejan el compromiso fundamental de promover la libertad, el bienestar y la dignidad de las personas en todas las colectividades (PNUD, 2000). Es así como el desarrollo y los derechos humanos se aproximan en motivaciones y preocupaciones para ser compatibles y congruentes, aunque son suficientemente distintos desde su concepción y estrategia. Por lo tanto, la adopción consolidada es valorada pues brinda mejores resultados y promueve en la praxis las sinergias para garantizar la dignidad, el bienestar y la libertad de todas y todos.

Finalmente, el Sistema de Naciones Unidas, mediante el Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible (UNDSG, 2003), publicó un documento de entendimiento común, donde se presentan los fundamentos del enfoque basado en derechos humanos (EBDH), que brinda un nuevo lente conceptual para concebir y analizar el desarrollo. Este enfoque propone la fusión de los derechos humanos y el desarrollo humano, que se espera incorporar en las políticas públicas y en las políticas e intervenciones de cooperación para el desarrollo a nivel mundial. Se puede considerar la base para la propuesta de un marco teórico para operativizar el desarrollo humano en las organizaciones públicas peruanas, como veremos a continuación.

2. La propuesta de un marco integrado

Una propuesta para avanzar en la realización del desarrollo humano se da a través del acceso y goce de los derechos humanos. Se plantea un marco teórico integrado para hacer efectiva la gestión pública y para generar valor público desde el EBDH como eje articulador.

El derecho internacional de los derechos humanos (DIDH) es la base del EBDH, un marco teórico y normativo que permite básicamente dos puntos: i) contar con un lente para evaluar los problemas sociales y de las condiciones de la desigualdad, revisando las distribuciones desiguales del poder que limitan el desarrollo; y, ii) guiar las políticas públicas en sus cuatro fases: diseño, implementación, monitoreo y evaluación (Naciones Unidas. Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos [ACNUDH], 2006).

Para implementar el EBDH se puede imaginar como dos caras de una misma moneda, que se retroalimentan entre sí (ver figura 1). Por un lado, de la cara de la moneda, se evalúa **quiénes** son los titulares de los derechos y **qué** derechos son los analizados. Por el otro lado, se exhorta definir **quiénes** son los responsables de hacer efectivo y **cuáles** son sus obligaciones. Para esto se debe promover y fortalecer la capacidad y consolidar las reivindicaciones de los primeros, “y de los segundos el de cumplir sus obligaciones (A/HRC/21/22, párrafo 10)” (Quiñones, 2019, p. 43).

Figura 1
Dos caras de la misma moneda

¿Quiénes son los **titulares** de los derechos?

¿Qué derechos son los analizados?



¿Quiénes son los **responsables** de hacerlos efectivo?

¿Cuáles son sus obligaciones?

Nota: Elaboración propia.

El Ministerio de Justicia y Derechos Humanos ha avanzado en su definición mediante el Decreto Supremo N° 010-2020-JUS, que define el EBDH como un:

conjunto de normas jurídicas nacionales e internacionales, principios éticos ejercidos individual e institucionalmente, así como políticas públicas aplicadas por el Estado que involucran a actores públicos y privados, empoderando a los/las titulares de los derechos en la capacidad de ejercerlos y exigirlos (2020, 1.5.1).

De acuerdo a las Naciones Unidas (2006, p. 15) desde el EBDH, las políticas y sus instrumentos y en general los procesos de desarrollo de un país están fijados “en un sistema de derechos y de los correspondientes deberes” determinados por el “derecho internacional”, con especial atención en los grupos vulnerables, a los cuales les corresponde participar de manera activa en el diseño de las “políticas y hacer responsables a quienes tienen la obligación de actuar”. Por otra parte, a principios de la década de 1970 nació el enfoque de la nueva gestión pública como respuesta a crisis fiscales. Se registraron algunas iniciativas para que el sector público trabaje mejor a un menor costo. Desde el sector privado se recogieron iniciativas y herramientas y se adaptaron para el sector público con el objetivo de mejorar los procesos y alcanzar resultados.

Es así como entre 1980 y 1990 se desarrolló el modelo de la New Public Management (nueva gestión pública), centrado en los resultados, con base en la teoría utilitarista y la elección racional (ampliamente criticada en la primera parte). Este modelo ha evolucionado hacia el modelo de New Public Governance (nueva gobernanza pública), centrado tanto en el proceso como en los resultados, es decir, en la efectividad. Además, el New Public Governance recoge los puntos sobre la legalidad y la capacidad operacional planteados por Moore (1995), y se nutre de las fuentes de la teoría organizacional, de la teoría de la gobernabilidad y de la teoría de redes (Osborne & Radnor, 2016), aunque centradas en las personas.

La Presidencia del Consejo de Ministros (PCM), en su intento de modernizar la gestión pública, promulgó en 2013 la Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública (Decreto Supremo N° 004-2013-PCM, 2013). En este documento se promueve la implementación de la gestión por resultados que envuelve una nueva cultura de gestión pública en el Estado, donde se brindan algunos matices del New Public Governance (Filion & Quiñones, 2015). Además, dicha política exige funcionarios/as del servicio público motivado/as y calificado/as que se preocupen por comprender las necesidades de las personas y que puedan gestionar la cadena de valor para satisfacer esas necesidades (transformando los insumos en productos) (Quiñones, 2019).

En el Perú, por citar algunos ejemplos que evidencian avances en la unión de estos dos mundos en las políticas públicas —el enfoque de la nueva gobernanza pública y el EBDH—, podemos mencionar la formulación del Plan Nacional de Derecho Humanos 2018-2021 (Decreto Supremo N° 002-2018-JUS, 2018), la Política Nacional de Igualdad de Género (Decreto Supremo N° 008-2019-MIMP, 2019) y la Política Nacional Multisectorial en Discapacidad para el Desarrollo al 2030 (Decreto Supremo N° 007-2021-MIMP, 2021), donde se identificaron y definieron problemas públicos centrados en las personas y sus derechos. Además, se avanzó en evaluar intervenciones estratégicas eficaces basadas en evidencia y, en la fase de formulación, se exigió desde el gobierno el promover un proceso participativo, limitado, esperando que toda intervención estatal pueda ser sensatamente consensuada.

Garantizar los derechos para todas y todos representa una gestión donde la efectividad se prioriza antes que la eficiencia. Esta es una diferencia muy importante y una crítica a la nueva gestión pública que prioriza la eficiencia. La diferencia la plantean expertos como Laitinen et al. (2018): la eficiencia se centra al interior de la gestión, la productividad marginal, que considera disminuir los costos de las unidades de producción a través de minimizar las entradas de insumos para un

“supuesto” mayor nivel de producción. Por su parte, la efectividad se enfoca en los resultados o desempeños alcanzados, y se busca maximizar el impacto de las partes interesadas de manera sostenible (Gaertner & Ramnarayan, 1983).

Más adelante, en la figura 2, presentamos de manera gráfica el marco integrado, donde el enfoque basado en los derechos humanos y el enfoque de desarrollo humano se basan en estándares internacionales y promueven y garantizan los derechos humanos. Asimismo, ambos tienen como objetivo promover el bienestar y la libertad teniendo como base la dignidad y la igualdad, que son inalienables para todas las personas. Las prácticas discriminatorias y las desigualdades son parte de los problemas del desarrollo, así como la injusta distribución del poder que impiden el progreso y que a menudo generan grupos vulnerables (ACNUDH, 2006).

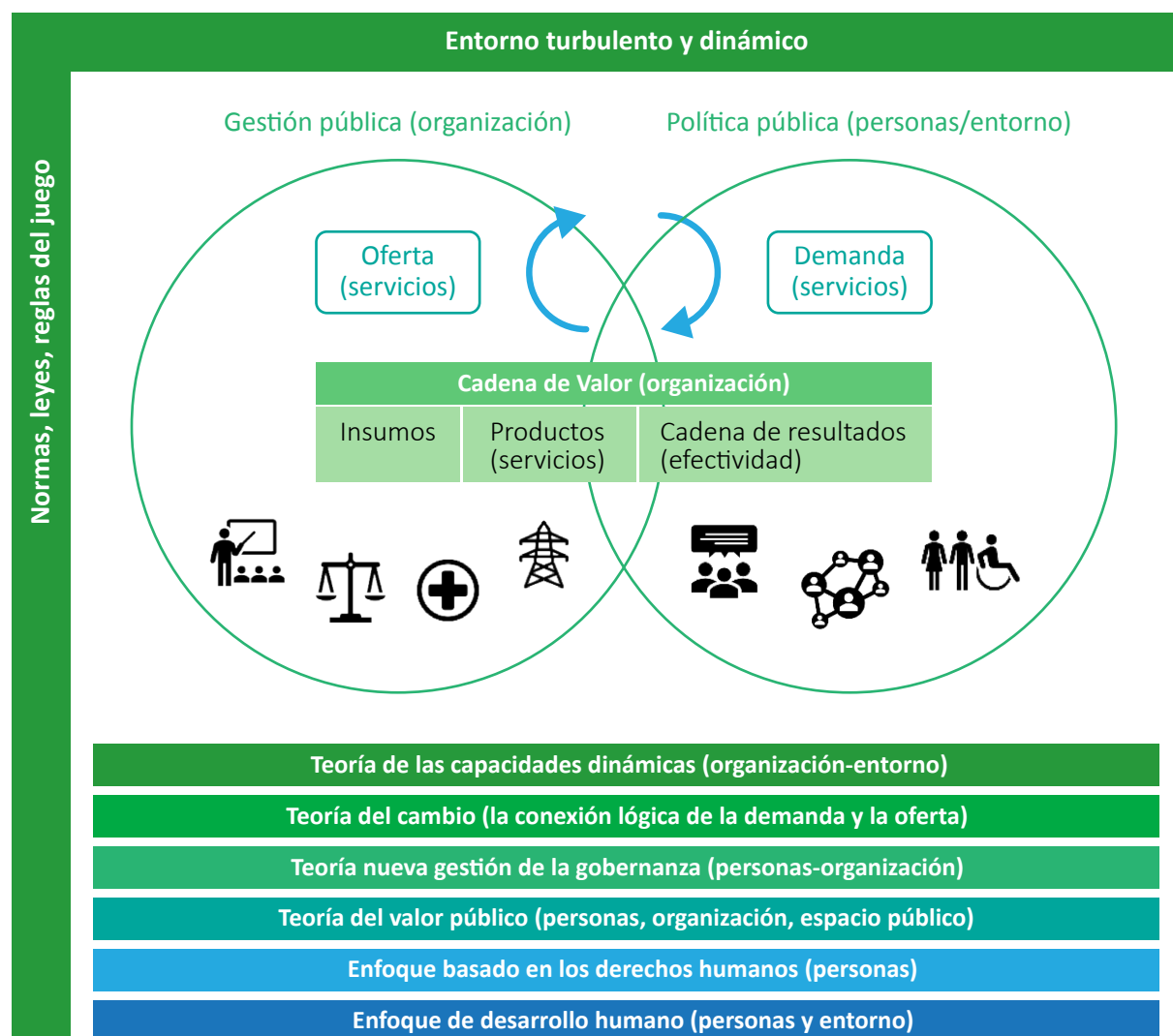
Además, los derechos humanos y el desarrollo humano comparten la preocupación por los resultados centrados en las personas y su entorno, necesarios para mejorar la vida de las personas, pero también por la mejora de los procesos que conllevan a estos resultados. Es por esto que se debe analizar toda la cadena de valor que forma parte de la gestión pública (a la organización) y de la política pública (la esfera pública). Asimismo, al estar centrados en las personas, como agentes de cambio, relevan un deber ineludible de garantizar la mayor participación activa de los grupos vulnerables en la gestión de las instituciones, las políticas y los procesos de la gestión pública. (ACNUDH, 2006).

Por su parte la teoría del cambio (TdC) involucra un proceso de reflexión continua para explorar el cambio, lo que nos ayuda a desarrollar modelos lógicos sólidos para la gestión de políticas, proyectos, programas y actividades basados en evidencia y que son reflejados en marcos lógicos consistentes que relacionan todas las partes de la cadena de valor (insumos, actividades, productos, resultados y objetivos), y debe ser consciente de los riesgos y supuestos que nos da un entorno turbulento y dinámico (Naciones Unidas. Oficina contra la Droga y el Delito [UNODC], 2018). Además, la TdC es una herramienta estratégica que ayuda no solo en la reflexión sino también en la operacionalización del EBDH.

Asimismo, para implementar el EBDH se exige que las organizaciones públicas desarrollen capacidades para hacer frente a entornos turbulentos y dinámicos, como enfrentar la pandemia ocasionada por el Covid-19, o el cambio climático y sus efectos. Estas capacidades se definen

como capacidades dinámicas que Teece et al. (1997, p.516) lo definen como “la habilidad de la organización para integrar, construir y reconfigurar competencias internas y externas, para abordar rápidamente los cambios del entorno”

Figura 2
Marco integrado



Nota: Elaboración propia.

Por otro lado, la teoría del valor público nos brinda otra entrada complementaria para un mejor entendimiento de la garantía de los derechos. Este concepto nos proporciona un marco alternativo y mejorado para explicar el bienestar de las personas a través de la gestión pública, el interés público y la esfera(s) pública (Moore, 1995; Benington, 2011). Donde la esfera pública es un medio de confrontación donde se genera la vigilancia social y se concibe la crítica al gobierno (Habermas, 1998; Fernández-Santillán, 2018). Esta perspectiva va más allá del foco clásico de

centrarse en la provisión de los bienes y servicios públicos, sino además resalta el debate sobre el interés público y los límites de la estructura del mercado (sostenidas por teorías como la elección pública y de la teoría de la racionalidad). Entonces, la teoría del valor público cuestiona los límites impuestos por la nueva gestión pública, al mostrar dificultades para gestionar la incertidumbre y el riesgo del futuro (Arrow & Kruz, 2013; Fernández-Santillán, 2018; Quiñones, 2019).

Además, requerimos de espacios para generar valor público (Moore, 1995), donde se desarrolle la cultura del debate y del diálogo, prácticas de una sociedad democrática. Es decir, espacios donde se construyan y debatan los valores públicos que contribuyan con la esfera pública (Page et al., 2015). Se reconoce asimismo que estos espacios a menudo pueden tener desavenencias, ya que el valor público es dinámico y por ello las organizaciones necesitan capacidades dinámicas.

Pero, hay que tener cuidado de reducir el concepto de interés público al simple hecho de ser parte de los procesos de gestión, que es “familiar a la administración pública, ya que se trata intrínsecamente de procesos democráticos”. Por lo tanto, se acerca más a la nueva gobernanza pública en reemplazo de la nueva gestión pública (Hartley et al., 2017).

Por todo lo revisado se propone un marco integrado para avanzar en el desarrollo humano, desde los lentes del EBDH, que nace de un proceso sistémico, donde se analiza la relación con el entorno de la organización pública, en conexión hacia fuera, analizando qué valor es demandado por las personas (integrando el desarrollo humano, el enfoque basado en los derechos humanos y la nueva gestión por la gobernanza). Por otro lado, se analiza el eje interno, donde se determina la efectividad de las acciones y la adecuación a su entorno (integrando el EBDH en la cadena de valor y el enfoque de capacidades dinámicas), donde la cadena de transmisión es el EBDH desde lo interno de una organización pública a lo externo en un entorno dinámico.

Finalmente, siguiendo los lineamientos de CEPLAN, el Perú ha aprobado en los últimos años diversas políticas públicas relacionadas con grandes desafíos del país en materia de derechos humanos. Por citar algunas políticas, la Política Nacional Multisectorial para las Personas Adultas Mayores al 2030; la Política Nacional Multisectorial en Discapacidad para el Desarrollo al 2030; la Política Nacional Multisectorial para las Niñas, Niños y Adolescentes al 2030; la Política Nacional de Gestión de Riesgos de Desastres; la Política Nacional del Empleo Decente; la Política Nacional de Seguridad y Salud en el Trabajo; la Política Nacional de Vivienda, Urbanismo y Desarrollo Urbano Sostenible; la Política Nacional Agraria; la Política Nacional frente a la Trata

de Personas y sus Formas de Explotación al 2030; la Política Nacional de Ambiente; y la Política Nacional de Lenguas Originarias, Tradición Oral e Interculturalidad, entre otras.

Pero queda el desafío para la gestión pública acorde con el EBDH: garantizar la implementación de dichas políticas desde un marco integrado en una perspectiva de la eficacia, es decir, que genere valor en las personas. Por ejemplo, avanzar en analizar e integrar los objetivos estratégicos, las acciones estratégicas y los servicios priorizados de las diferentes políticas, desde los principios del EBDH y de la nueva gestión de la gobernanza, y de un análisis de la teoría del cambio que revise las cadenas de valor y de resultados basado en evidencia.

Conclusiones

- Es importante avanzar en entender e implementar la vinculación teórica entre la generación de valor público, la nueva gestión de la gobernanza, el desarrollo humano y el enfoque basado en los derechos humanos. En esa línea, resulta de especial importancia comprender los límites del enfoque utilitarista y de la nueva gestión pública. Lo que se debe garantizar son las capacidades humanas basadas en la construcción de una agenda pública y un espacio público.
- Se reconoce el rol de las instituciones en el desarrollo, que tienen el fin de garantizar y promover los derechos humanos y el desarrollo de las capacidades. En ese marco, la implementación del EBDH es un medio y un fin que coadyuva al desarrollo humano a través de la ampliación de las capacidades y la realización de los derechos humanos.
- Existen algunos avances en la implementación del EBDH en las políticas públicas, pero que se requiere reforzar su implementación. Para esto se puede avanzar, por ejemplo, incorporando criterios del EBDH en la guía de formulación de políticas nacionales de CEPLAN y en el Análisis de Impacto Regulatorio Ex Ante (aplicables a todas las entidades de la Administración Pública en el marco del Sistema Administrativo de Modernización de la Gestión Pública).
- Finalmente, como nos ha evidenciado el Covid-19, se requiere de un nuevo tipo de organizaciones con capacidades dinámicas y servidores públicos críticos, solidarios, éticos y altamente calificados que enfrenten con aplomo el desafío de entornos turbulentos y dinámicos y los problemas históricos que limitan el desarrollo humano.

Referencias

- Arrow, K., & Kruz, M. (2013). *Public Investment, the Rate of Return, and Optimal Fiscal Policy*. Johns Hopkins Press.
- Benington, J. (2011). From Private Choice to Public Value. En *Public Value Theory & Practice* (pp.31-51). Palgrave-MacMillan.
- Crichigno, P. (1992). *Teorías sobre población y desarrollo; ideas contemporáneas sobre el desarrollo*. <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/32701>
- Decreto Supremo N° 007-2021-MIMP, Decreto Supremo que aprueba la “Política Nacional Multisectorial en Discapacidad para el Desarrollo al 2030” (5 de junio de 2021). <https://www.gob.pe/institucion/mimp/normas-legales/1953329-007-2021-mimp>
- Decreto Supremo N° 010-2020-JUS, Decreto Supremo que aprueba el “Protocolo Intersectorial para la Participación del Estado peruano ante los Sistemas de Protección Internacional de Derechos Humanos” (21 de agosto de 2020). <https://busquedas.elperuano.pe/download/url/decreto-supremo-que-aprueba-el-protocolo-intersectorial-par-decreto-supremo-n-010-2020-jus-1878720-1>
- Decreto Supremo N° 008-2019-MIMP, Decreto Supremo que aprueba la “Política Nacional de Igualdad de Género.” (4 de abril de 2019). <https://www.gob.pe/institucion/mimp/normas-legales/271118-008-2019-mimp>
- Decreto Supremo N° 004-2013-PCM, Decreto Supremo que aprueba la “Política Nacional de Modernización de la Gestión Pública.” https://www.minsa.gob.pe/presupuestales/doc2021/Normas/Decreto-Supremo_004-2013-PCM.pdf
- Fernández-Santillán, J. (2018). Valor público, gobernanza y Tercera Vía. *Convergencia Revista De Ciencias Sociales*, (78), 175-193 <https://doi.org/10.29101/crcs.v25i78.10373>
- Filion, M. & Quiñones, N. (2015). *Guía práctica: Tablero de Control para la Gestión Regional* (Herramientas para la gobernabilidad regional). Proyecto Fortalecimiento de los Gobiernos Regionales para el Desarrollo Social y Económico en el Norte del Perú. [http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/B66FBD1FF8BEFF7305257F020077BDE6/\\$FILE/GUIA-TABLERO-DE-CONTROL.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/B66FBD1FF8BEFF7305257F020077BDE6/$FILE/GUIA-TABLERO-DE-CONTROL.pdf)
- Gaertner, G.H. & Ramnarayan, S. (1983). Organizational effectiveness: an alternative perspective. *Academy of Management Review*, 8(1), 97-107. <https://doi.org/10.5465/amr.1983.4287709>
- Griffin, K. (2001). *Desarrollo humano: origen, evolución, impacto. Ensayos sobre el desarrollo humano*. Icaria. <http://www.ciberoamericana.com/documentos/introcoopdes/DesarrolloHumano.Origen,Evoluci%23U00f3n,Impacto.pdf>

- Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible. (2003). *The Human Rights Based Approach to Development Cooperation Towards a Common Understanding Among UN Agencies*.
- Hartley, J., Alford, J., Knies, E., & Douglas, S. (2017). Towards an empirical research agenda for public value theory. *Public Management Review*, 19(5), 670–685. <https://doi.org/10.1080/14719037.2016.1192166>
- Habermas, J. (1998). *The Structural Transformation of the Public Sphere*. MIT University Press.
- Laitinen, I., Kinder, T., & Stenvall, J. (2018). Local public service productivity and performance Measurement. *International Journal of Knowledge-Based Development*, 9(1), 49–75. <https://doi.org/10.1504/IJKBD.2018.090501>
- Moore, M. (1995). *Creating public value: Strategic management in government*. Harvard University Press.
- Muñoz, I., Blondet, M. & Gamio, G. (2017). *Ética, agencia y desarrollo humano*. Fondo Editorial PUCP. <http://repositorio.pucp.edu.pe/index/handle/123456789/170379>
- Naciones Unidas. Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos (ACNUDH). (2006). *Preguntas frecuentes sobre el enfoque de derechos humanos en la cooperación para el desarrollo*. <https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Publications/FAQsp.pdf>
- Naciones Unidas. Asamblea General. (4 de agosto de 1987). *Informe de la Comisión Mundial sobre Medio Ambiente y el Desarrollo (A/42/427)*. <https://undocs.org/es/A/42/427>
- Naciones Unidas. Oficina Contra la Droga y el Delito (UNODC). (2018). *Manual para Gestión Basada en Resultados y la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*. https://www.unodc.org/documents/SDGs/UNODC_Handbook_on_Results_Based_Management_Espanol.pdf
- Nussbaum, M. C. (1992). Human Functioning and Social Justice: In Defense of Aristotelian Essentialism. *Political Theory*, 20(2), 202–246
- Osborne, S.P., & Radnor, Z. (2016). The New Public Governance and Innovation in Public Services: A Public Service-Dominant Approach. *Enhancing Public Innovation by Transforming Public Governance*, 54–70. <https://doi.org/10.1017/cbo9781316105337.003>
- Page, S. B., Stone, M. M., Bryson, J. M., & Crosby, B. C. (2015). Public value creation by cross-sector collaborations: A framework and challenges of assessment. *Public Administration*, 93(3), 715–732. <https://doi.org/10.1111/padm.12161>
- Pasco, M., & Ponce, M. de F. (2018). *Guía de Investigación en Gestión (2a ed)*. <http://repositorio.pucp.edu.pe/index/handle/123456789/172009>

- PNUD. (2000). *Informe sobre el Desarrollo Humano 2000*. https://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr_2000_es.pdf
- Quiñones, N. (2019). Una propuesta de metodología para implementar el enfoque basado en derechos humanos en las políticas públicas desde el valor público. *Justicia y Derechos Humanos. Revista del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos*, 2(4), 40-57. https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/1515992/REVISTA_N4.pdf.pdf
- Rogers, P. (2014). La teoría del cambio. *Síntesis metodológicas: Sinopsis de la evaluación de impacto n.º2*. UNICEF. https://www.unicef-irc.org/publications/pdf/Brief%20%20Theory%20of%20Change_ES.pdf
- Ruiz-Bravo, P., Patrón, P., & Quintanilla, P. (2009). *Desarrollo humano y libertades. Una aproximación interdisciplinaria*. <https://www.pucp.edu.pe/idhal/publicacion/desarrollo-humano-y-libertades-una-aproximacion-interdisciplinaria/>
- Sen, A. (2000). *El desarrollo y la libertad*. Planeta.
- Tanaka, M. (2022). *El desafío del buen gobierno. Intersecciones entre academia, política y gestión pública*. Fondo Editorial PUCP. <https://repositorio.pucp.edu.pe/index/handle/123456789/184147>
- Teece, D. J., Pisano, G., & Shuen, A. (1997). Dynamic Capabilities and Strategic Management. *Strategic Management Journal*, 18(7), 509-533. [https://doi.org/10.1002/\(SICI\)1097-0266\(199708\)18:7<509::AID-SMJ882>3.0.CO;2-Z](https://doi.org/10.1002/(SICI)1097-0266(199708)18:7<509::AID-SMJ882>3.0.CO;2-Z)
- Valcárcel, M. (2006). *Génesis y evolución del concepto y enfoques sobre el desarrollo* (Documentos de Trabajo). Pontificia Universidad Católica del Perú. Departamento Académico de Ciencias Sociales.