

Democracia en el buen gobierno: instituciones, inversión social y desarrollo humano

Democracy in Good Governance: Institutions, Social Investment and Human Development

DANIEL SOLEY GUTIÉRREZ

Defensor adjunto de los Habitantes de la República de Costa Rica

RESUMEN

La construcción de una democracia en el buen gobierno implica la adecuación de la gestión pública a la protección efectiva de los derechos humanos; es necesario que la legalidad administrativa a la que deben responder sus actuaciones estén sujetas a una serie de principios que la hacen de calidad porque promueve y respeta estos derechos. Es decir, el accionar público debe estar fundamentado en una serie de principios como la legalidad, la responsabilidad, la equidad, la eficiencia, la transparencia, la rendición de cuentas y la inclusividad. Con esto, se genera un accionar de la administración pública integral, buscando que la toma de decisiones de los entes públicos, sean siempre a la luz de los derechos de las personas. Se debe trabajar en impulsar la creación de riqueza, pero también se deben buscar los mecanismos para distribuirla con criterios de solidaridad, equidad e igualdad que han caracterizado al país a través de su historia y que ahora hay que conservar y fortalecer dentro de los retos del mundo globalizado. Porque el crecimiento económico de un país no necesariamente es sinónimo de desarrollo social y es en ese punto donde se encuentra el principal reto del fortalecimiento del buen gobierno costarricense en el mundo actual y donde se puede hablar de verdadero desarrollo humano.

Palabras clave: Democracia, buen gobierno, derechos humanos, desarrollo social y desarrollo humano

ABSTRACT

Constructing a democracy in good governance, involves adapting the work of public institutions to the effective protection of human rights; the administrative legality to which public institutions respond to, needs to be subject of a series of principles to improve their actions by promoting and respecting these rights. In other words, public actions need to be founded on a series of principles, such as: legality, responsibility, justice, efficiency, transparency, accountability and inclusiveness. With all these characteristics, a complete public administration action is generated, seeking to achieve public entity's decision processes inspired by human rights. Work needs to be done to create wealth, but there is also a need to create a mechanism to distribute it, based on criteria of solidarity, justice and equality, aspects that have characterized the country through its history, and we need to preserve and strengthen as challenges of the global world. A country's economic growth does not necessarily mean social development, but it becomes the main challenge for the strengthening of Costa Rican good governance in the modern world and where the word human development could be a reality.

Key words: Democracy, good governance, human rights, social development y human development

A través de su historia, Costa Rica se ha caracterizado por la solidez de su régimen político democrático, lo cual se vio reflejado principalmente durante los últimos 25 años del siglo XX. En ese tiempo, la sociedad costarricense logró conservar su estabilidad política e institucional, pese a la cercanía de los cambios y convulsiones sociales, políticas y económicas que imperaban en la región, caracterizada por golpes de Estado y conflictos militares. En ese momento, para los estudiosos, Costa Rica era la excepción dentro de una América Latina totalmente convulsa e inestable. Sin embargo, esa capacidad de permanencia y solidez del régimen político costarricense, a través de la historia y hasta la actualidad, no sugiere que tenemos una «democracia perfecta». Asumirlo así, en un mundo cambiante y globalizado, sería condenar a muerte nuestra historia y forma de vida.

Somos conscientes de que el sistema democrático costarricense debe estar en constante movimiento para cambiar y adaptarse, siempre dentro del respeto y la salvaguarda de la dignidad de las personas, fundamento de los derechos humanos. Hoy día, los retos a los que se enfrenta la democracia son muchos y van más allá de su contenido meramente político. Existen esencialmente dos: el afianzamiento del sistema democrático y el desarrollo humano de la sociedad, a partir de un trabajo consciente en materia de derechos humanos.

En el primer caso, se habla del *afianzamiento del sistema democrático*, partiendo de la llamada crisis de la democracia global, debido, principalmente, a la insatisfacción de la ciudadanía y al desgaste de su credibilidad, frente a quienes ejercen el poder político, provo-

cada por el incumplimiento de las promesas de una mejor calidad de vida para la sociedad. No se puede pensar en el fortalecimiento de la democracia si un gobierno no respeta la institucionalidad y la legalidad; y no se somete al control ciudadano, mediante la rendición de cuentas y otros mecanismos de transparencia, todos componentes de lo que conocemos hoy como *buen gobierno*¹. Si esto no sucede, la democracia se erosiona con rapidez y comienzan a producirse otras alternativas ajenas a la decisión popular. Este ha sido un fenómeno, particularmente evidente, en el ejercicio democrático de algunos países en América Latina y, Costa Rica no estaría libre sin el constante y apropiado fortalecimiento de nuestro sistema político, y todo lo que ello implica. Debemos ser vigilantes.

El segundo reto que se plantea la democracia actual, desde el buen gobierno, esencialmente en los países pobres, es el desarrollo humano de la sociedad, entendido en la visión más amplia del concepto y unido a los derechos humanos, ya que cada vez es más evidente en nuestras sociedades que: «no puede haber democracia si no hay respeto por mis derechos como ser humano. Si no tengo comida, techo y trabajo, ¿para qué me sirve la libertad de elegir a un gobierno que no se ocupa de mis necesidades más elementales?».

En Costa Rica, la Defensoría de los Habitantes considera que la construcción de un buen gobierno implica la adecuación de la gestión pública a la protección efectiva de los derechos humanos y cree que es necesario que la legalidad administrativa, a la que deben responder sus actuaciones, esté sujeta a una serie de principios que promuevan y res-

peten estos derechos. Es decir, el accionar público debe estar fundamentado en los principios de legalidad, responsabilidad, equidad, eficiencia, transparencia, rendición de cuentas e inclusividad. Con esto, se genera un accionar de la administración pública integral, para que la toma de decisiones de los entes públicos sea siempre a la luz de los derechos de las personas y se constituya en algo natural y cotidiano para el funcionario del sector público.

Tal y como lo ha definido la Defensoría: «... una gestión pública de calidad es aquella que además de ser legal, es transparente, eficiente, eficaz, responsable, inclusiva, desarrollada con equidad, que rinde cuentas y ha tomado participación de una u otra forma, a las personas para determinar sus necesidades y responder a ellas»².

Entendemos la democracia como parte del buen gobierno, desde una visión moderna que combina los retos mencionados. Estamos trabajando en aras de su fortalecimiento, pero aún hay mucho por hacer. El costarricense concibe la vivencia democrática de una forma dinámica y con apego a los derechos humanos, cuyo fundamento es la dignidad de la persona. Para lograrlo, ha propiciado una visión fuerte e integradora de las instituciones del Estado, organizado con la sociedad civil, para elaborar y ejecutar políticas públicas que garanticen oportunidades y capacidades de crecimiento integral de la población, siempre desde el ejercicio y reconocimiento pleno de sus derechos. En este contexto de fortaleza institucional, se ha inscrito, a través de 15 años de existencia, la Defensoría de los Habitantes. Y es, precisamen-

te, en la labor institucional donde radica el éxito, la evolución y la adaptación de la democracia dentro del mundo globalizado.

La capacidad de un gobierno para responder a las necesidades de la sociedad y para generar credibilidad y legitimidad en el ejercicio de sus funciones, depende de la respuesta de sus instituciones a esas necesidades de la población, creando oportunidades apropiadas y sin que ello implique una intervención total. Según su eficiencia, rapidez y contundencia, así se fortalecerá el sistema político de un país y ese es el reto costarricense.

En los últimos cincuenta años, el Estado costarricense, y sus instituciones, ha propiciado el desarrollo, mediante la intervención en la economía del país y ha impulsado la equidad, la movilidad social y el bienestar general. Con ello, se alcanzaron indicadores positivos en términos de salud, educación y seguridad social. Sin embargo, a partir de los años ochenta, debido a los cambios en el nuevo orden internacional, la crisis política regional y la estructura bipartidista del país, comenzaron a implementarse importantes cambios en la política económica, que apuntaron hacia una nueva estrategia de desarrollo, basada en la apertura comercial, la promoción de exportaciones tradicionales y la desregulación de la economía. Al mismo tiempo, se inició la búsqueda de una «reforma del Estado» tendente a disminuir su tamaño y sus funciones. Los gobiernos posteriores implementaron, con éxito, las políticas económicas propuestas pero esa reforma se volvió lenta y compleja y a la fecha, se sigue trabajando en las reformas institucionales, aunque se avance lentamente.

La reforma del Estado implica una reducción importante de su tamaño, pero hay que destacar que, entre 1980 y el año 2005, se crearon 144 instituciones y, en la práctica el Estado nunca ha dejado de crecer, aunque este crecimiento institucional sea distinto al que se produjo antes de 1980, cuando las entidades estatales eran «organizaciones grandes», a nivel nacional, que se basaban en la prestación de servicios públicos y en la creación de bienes, para cubrir las necesidades de la sociedad. Después de 1980, salvo pocas excepciones, las instituciones creadas han sido pequeñas, con tareas mucho más específicas y especializadas³. Son instituciones que, por sus características, evidencian los cambios en la estructura económica y social del país.

Con la creación de este tipo de instituciones pequeñas, se ha pretendido dar mayor autonomía para que realicen unas funciones que otras instituciones más grandes y «pesadas» se ven limitadas a realizar, en el corto o mediano plazo, por las dificultades de su aparato burocrático. La configuración del aparato institucional costarricense ha tenido, por tanto, importantes transformaciones, no siempre positivas, por ejemplo sobre el empleo público, que, en los últimos 15 años, disminuyó o aumentó, dependiendo de los sectores. A nivel ministerial, aumentaron las áreas de ciencia, tecnología, ambiente, energía, educación, economía, salud, seguridad pública y justicia. La disminución, sin embargo, se produjo en los sectores agropecuarios, obras públicas y transportes, ferrocarriles, trabajo, seguridad social, vivienda y planificación⁴.

En cuanto a la ejecución del presupuesto, por parte de las instituciones del gobierno

central, hubo también una disminución importante; sin embargo, las instituciones de comercio, empresas financieras y las municipalidades conservaron casi el mismo porcentaje. La inversión social pública ha variado y, entre el 2003 y el 2005, la inversión social por persona se redujo notablemente, lo cual ha generado mayor desigualdad y aumento de la pobreza. Además, los recursos para financiarla se han reducido considerablemente en los últimos años, con el agravante de que las instituciones públicas que ejecutan ese limitado presupuesto muestran importantes debilidades en su gestión, tal y como lo han señalado el Estado de La Nación y la Defensoría de los Habitantes.

Esto, dichosamente, ha comenzado a cambiar pero, a pesar de ello, se evidencia todavía que los pocos recursos asignados no se logran optimizar debido a los problemas en la estructura interna de estas entidades. Esas deficiencias han estado asociadas a tres cuestiones básicas que vale la pena mencionar: situaciones vinculadas a decisiones políticas, capacidad gerencial muy débil de las autoridades responsables y procesos de planificación y registro de poblaciones beneficiarias deficientes o inexistentes⁵. Es decir, los pocos recursos no se han invertido en quienes más los necesitan y es ahí precisamente donde debe haber un cambio radical a corto plazo.

Estos problemas en la estructura institucional del Estado costarricense plantean retos importantes, en materia de inversión social, de cara a una sociedad más igualitaria y con una mejor calidad de vida, acorde con los principios del buen gobierno que hemos se-

ñalado. Variables sociales como el acceso a la salud, educación, empleo, vivienda digna, disminución de la desigualdad, entre otras, deben ser focos primarios de atención porque las brechas están creciendo y la pobreza no se está eliminando de forma eficiente ni sostenida, aunque se siga trabajando para solventar este problema. La Defensoría de los Habitantes ha sido una institución que, mediante el control de la legalidad, se ha insertado en estos procesos como facilitadora, vigilante, propiciadora y promotora de la calidad de vida de cara al respeto de los derechos humanos. De tal forma, el Estado debe tomar medidas y ordenar los procesos para propiciar el desarrollo social, mediante el fortalecimiento de sus instituciones, sin que ello implique crear más burocracia.

Como institución, hemos dicho que hay que trabajar en impulsar la creación de riqueza, pero que también se deben buscar los mecanismos para distribuirla con los criterios de solidaridad, equidad e igualdad que

han caracterizado al país a través de su historia y que ahora hay que conservar y fortalecer dentro de los retos del mundo globalizado. Porque el crecimiento económico de un país no es necesariamente sinónimo de desarrollo social y es en ese punto donde se encuentra el principal reto del fortalecimiento del buen gobierno costarricense en el mundo actual. Hablamos de una democracia integral, respetuosa de los derechos humanos de la población, que sea el vehículo del desarrollo económico y social, que propicie la distribución de la riqueza de forma equitativa y que trabaje hacia la paulatina eliminación de la brecha entre ricos y pobres. En suma, un ejercicio eficaz del buen gobierno es el fortalecimiento de una sociedad inclusiva y, para lograrlo, no es necesario renunciar al libre comercio, sino utilizarlo como un instrumento de desarrollo humano verdadero. Así, nuestra labor impone un compromiso ético cada vez mayor y, desde esta institución, así lo hemos asumidos, con una visión comprometida con los derechos humanos.

BIBLIOGRAFÍA

Defensoría de los Habitantes de la República (2007), *Informe Anual 2006-2007*. San José, Bo. México.

Defensoría de los Habitantes de la República (2006), *Informe Anual 200 -2006*. San José, Bo. México.

Proyecto, Estado de la Nación (2006). *Duodécimo Informe del Estado de la Nación en Desarrollo Humano*

Sostenible, San José, Costa Rica, Proyecto Estado de la Nación.

Rovira Mas, Jorge. (2007). *Desafíos Políticos de la Costa Rica Actual*. Instituto de Investigaciones Sociales, Editorial Costa Rica, San José.

NOTAS

1. Hemos de entender el Buen Gobierno, según lo define el Código Iberoamericano de Buen Gobierno (2007), al indicar que: *«es aquel que busca y promueve el interés general, la participación ciudadana, la equidad, la inclusión social y la lucha contra la pobreza, respetando todos los derechos humanos, los valores y procedimientos de la democracia y el Estado de derecho».*
2. Defensoría de los Habitantes (2007), Informe Anual 2006-2007, Pág. 234.
3. Rovira Mas, Jorge (2007). Desafíos Políticos de la Costa Rica Actual. Instituto de Investigaciones Sociales, Editorial UCR. Pág. 49.
4. Rovira Mas, Jorge (2007). Desafíos Políticos de la Costa Rica Actual. Instituto de Investigaciones Sociales, Editorial UCR. Pág. 53
5. Proyecto Estado de la Nación (2006). Duodécimo Informe del Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible. San José, Costa Rica. Pág. 117.