



Confianza pública: Pilar de la gobernanza y la lucha contra la corrupción

Por: Dra. Eneida Torres de Durand
Directora Ejecutiva
Centro de Gobernanza Pública y Corporativa

A semanas del proceso electoral 2020, el desgobierno y la corrupción continúan erosionando la confianza de los ciudadanos en su gobierno y restando credibilidad, produciendo frustración y desconfianza hacia las instituciones políticas y la administración pública. Esta realidad amenaza y pone en riesgo el potencial del País de superar las carencias causadas por la pandemia, los terremotos y los huracanes; satisfacer las necesidades esenciales de la ciudadanía y elevar la calidad de vida de la población.

En su publicación *Una nueva gobernanza para Puerto Rico* (2013), los investigadores del Centro de Gobernanza Pública y Corporativa destacan que “transitar hacia un modelo de gobernanza en que las soluciones a los problemas y las decisiones de política pública surjan como resultado de la colaboración auténtica entre el gobierno, la sociedad y el sector privado, favorecería conjugar un propósito común para encaminar la transformación del país”. Plantean que la gobernanza como plataforma de gestión de gobierno surge esencialmente por la necesidad de generar opciones para mejorar la capacidad y eficacia directiva del gobierno y fortalecer los procesos de formulación de

políticas públicas y toma de decisiones. Como paradigma de gestión de los asuntos públicos, la gobernanza aparece en respuesta a la necesidad de generar estructuras, conceptos, sistemas, procesos y prácticas dirigidos a gestar un nuevo estilo de gobernar los asuntos públicos. La ilustración que sigue presenta los principios rectores de la buena gobernanza:



El diccionario de la real academia define la gobernanza como “el arte o manera de gobernar que se propone como objetivo el logro de un desarrollo económico, social e institucional duradero promoviendo un sano equilibrio entre el Estado, la sociedad civil y el mercado de la economía”. Asimismo, la literatura reciente sobre el tema puntuiza que la gobernanza surge como resultado de la necesidad de promover mayores niveles de eficiencia y productividad en los servicios públicos; la necesidad de examinar los factores de la economía para atender los asuntos de incertidumbre del contexto; el balance y la armonía en los procesos de regulación y fiscalización; la complejidad, velocidad y diversidad del cambio social de nuestros tiempos; la multiplicidad de actores que participan en la atención de los asuntos públicos; la atención a los problemas de corrupción pública y corporativa; entre otros factores.

Por su parte, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) define la gobernanza como el ejercicio de la autoridad económica, política y administrativa para gestionar los asuntos de un país en todos los niveles [...]. Los teóricos señalan la necesidad de ir más allá de la palabra Gobierno (Government) que se asocia con los modelos de decisión pública propios de los antiguos escenarios, predominantemente centralizados, burocráticos y jerárquicos. Las experiencias de ingobernabilidad resultantes de la implantación de los enfoques anteriores: el modelo burocrático, el

neoliberalismo y la nueva gerencia pública han generado una gran insatisfacción y desconfianza en los ciudadanos por los pobres resultados alcanzados.

Mejorar las capacidades de gobernanza para combatir la corrupción

La corrupción constituye el principal problema para el buen funcionamiento del gobierno. Los estudios de investigación realizados por el Centro de Gobernanza destacan que la disfuncionalidad de las instituciones y las debilidades de la gobernanza abren espacios para la corrupción y obstaculizan el potencial económico y social del país. Más aún, los resultados de las investigaciones revelan que la falta de voluntad política para atender y resolver los problemas apremiantes del país no permite configurar una voluntad capaz de llevar a cabo las transformaciones que exige el país.

Para prevenir y combatir la corrupción el Centro de Gobernanza señala que es preciso aplicar un enfoque integral de gobernanza pública, lo cual solo es posible en un clima de transparencia, rendición de cuentas y participación de todos los miembros de la sociedad. Los gobiernos, el sector privado, los medios de comunicación, las organizaciones no gubernamentales y la sociedad en general deben trabajar juntos para poner freno a este delito que pone en jaque la gobernabilidad y la prosperidad.

La corrupción, entendida como el abuso del poder delegado por el Pueblo en detrimento del interés colectivo, entraña un mal sistémico que opera a favor de intereses particulares y no en favor del interés público y el bien común. Más aún, la corrupción toma muchas formas y se manifiesta en distintos ámbitos de la vida pública afectando de manera directa a los ciudadanos.

La buena gobernanza pública es considerada un antídoto para la corrupción. Al analizar este fenómeno la literatura académica coincide en señalar que si hay corrupción es porque existen las condiciones que la permiten y las personas que la fomentan. Entre las causas principales se destacan las siguientes:

Un sistema ineficiente de gobernanza que la fomenta al no ejercer los controles necesarios sobre los actos de los funcionarios públicos.

La politización de la administración pública en su expresión clásica de partidocracia, entendida como el manejo de lo público en función de los intereses particulares de los partidos políticos. El clientelismo político que se manifiesta en las dádivas, los favores, los empleos y salarios expresamente asignados a los activistas de un partido.

Opacidad de la Información. El manejo oculto de la información pública que genera un ambiente propicio para la corrupción.

La impunidad. Los responsables de actos de corrupción no son castigados conforme a las leyes ni sancionados moralmente por la sociedad. La falta de sanciones y consecuencias, que es parte integral del sistema, permite que la corrupción siga creciendo.

Una escala distorsionada de valores. Se ha perdido el sentido de la búsqueda del bien común. La actividad política sólo se considera como un medio para lograr el enriquecimiento rápido y fácil, sin importar cómo.

La corrupción genera desconfianza, dificulta el desarrollo económico, perjudica la integridad del sector privado y desvía los fondos destinados a atender las necesidades esenciales de la población y reducir la pobreza. Actúa como una especie de impuesto oculto, un gasto indirecto ilegal que disuade a los inversores, lo que causa baja productividad, pérdidas de empleos y en última instancia inhibe el desarrollo y la prosperidad del país. La corrupción también entorpece la creación de pequeñas y medianas empresas que podrían generar riqueza para el bien común de la sociedad. Sobre todo, cuando desaparece la confianza se crea incertidumbre, se deteriora la economía y desciende la calidad de los servicios.

La literatura académica puntualiza que los efectos económicos, políticos, sociales y culturales que produce la corrupción demuestran que ésta destruye a un país desde adentro. Los principales costos socioeconómicos de este fenómeno son los siguientes:

Profundiza la pobreza. Al desconocer que los bienes del Estado son públicos y pertenecen a toda la población, para dar paso al enriquecimiento ilícito de algunas personas o grupos, la corrupción profundiza las desigualdades sociales. Sin duda, es una de las principales causas de la pobreza y el atraso de un país, pues el dinero de todos no se invierte en satisfacer las necesidades del interés público, por el contrario, se desvía hacia fines particulares.

Viola el ordenamiento jurídico. A su sombra se esconde el abuso de la función pública, la arbitrariedad y el desconocimiento del Estado de Derecho. Atenta contra las leyes que imperan en un país y se opone al interés público y al bienestar común.

Reduce la eficiencia de la administración pública y aumenta al gasto gubernamental. La corrupción desalienta el trabajo honesto, obstaculiza la prestación de servicios públicos y los encarece. Además, aumenta al gasto de los gobiernos y reduce sus ingresos. Por todo ello, la corrupción distorsiona la economía de un país.

Provoca desencanto político. La gente pierde la confianza en su gobierno, en los partidos políticos y en la democracia como sistema. La corrupción resta legitimidad a las instituciones públicas y alimenta la violencia social. Muchos analistas coinciden en que el creciente abstencionismo del electorado obedece, entre otras causas, al desencanto ciudadano frente a la evidente corrupción de los políticos.

En Puerto Rico vemos que la corrupción está vinculada a la politización de la administración pública y en términos de incidencia no es solamente el soborno y/o el fraude. El clientelismo, el amiguismo y el nepotismo son también prácticas malsanas y modalidades de corrupción. Los recientes casos reseñados en la prensa sobre el esquema de nombramientos a cambio de recibir prebendas para el enriquecimiento ilícito

de legisladores, así como el esquema de empleados fantasma son solo un ejemplo del mal sistémico de la corrupción.

El inversionismo y el clientelismo político se convierten en altos riesgos de corrupción en la contratación pública. Los procesos de contratación pública que involucran sumas amplias de dinero y recursos públicos siguen siendo atractivos para actos de corrupción, como lo ilustra el caso de las compras de las pruebas del COVID-19. Es decir, la solución normativa y regulatoria se queda corta cuando se idean y ponen en marcha esquemas deliberados de corrupción que cuentan con todas las capacidades jurídicas y financieras para aparentar el cumplimiento de la norma, pero al final logran desviar las decisiones públicas a su favor, con el apoyo de políticos, empresarios y empleados gubernamentales.

Asimismo, es necesario cuestionar la forma como se accede al poder político en el país. Un aspecto fundamental tiene que ver con la manera como el financiamiento de campañas y partidos políticos se ha convertido en “una fuente de corrupción, un factor de inequidad y restricción del derecho a ser elegido, e incluso un limitante para el ejercicio de la política”. Además de contar con un marco normativo disperso en materia de rendición de cuentas del financiamiento de las campañas, persisten problemas asociados a la debilidad en la aplicación de estas normas, la poca supervisión a los donativos privados, el riesgo de desvío respecto al origen, monto y destinación de los recursos de campañas, la incidencia de recursos ilegales en las contiendas electorales, lo cual abre oportunidades para actividades clientelares por intereses ilegales a través del financiamiento de campañas electorales.

Confianza: la base del buen gobierno

Una de las dificultades actuales que enfrenta la buena gobernanza es que los ciudadanos están perdiendo la confianza en la capacidad de los gobiernos de satisfacer las necesidades de los ciudadanos en una era de la incertidumbre y crisis recurrente. En las pasadas décadas los gobiernos de turno han gestionado el País bajo la falsa premisa de que la administración pública y el partido político son la misma cosa. Este entendido incorrecto ha debilitado y deteriorado las instituciones lo que ha resultado en un pobre manejo de los recursos y en la falta de provisión de servicios públicos de calidad para atender las necesidades y hacer realidad los sueños y aspiraciones de nuestra gente. Los estilos adversativos y la falta de transparencia han menguado la capacidad de diálogo constructivo que genera innovación y fortalece la toma de decisiones y el análisis de los riesgos.

En tiempos recientes hemos visto que el aumento en la incidencia en los casos de corrupción en épocas de crisis por los huracanes, los terremotos y la pandemia continúan atentando contra el acceso a los servicios y a las oportunidades de empleo y el desarrollo económico. Cuando la confianza pública en el gobierno es baja, los ciudadanos se muestran apáticos y renuentes a participar en los procesos de gobierno. Esto debilita la cohesión de la sociedad y su capacidad de abordar con eficacia los objetivos comunes, como el desarrollo. Por lo tanto, la confianza es un requisito previo esencial para el

fortalecimiento de la capacidad de gobernar y el trabajo colectivo entre diversos sectores de la sociedad, como base de la cooperación social y el logro de las aspiraciones y metas colectivas de un País.

Más aún, en nuestro país al igual que en muchos otros países, persiste una forma de hacer política caracterizada por la intromisión indebida entre poderes públicos -ejecutivo, legislativo y judicial- y la gestión de intereses de manera opaca entre ellos mismos. La fractura en la separación de poderes que arrastramos hace décadas ha debilitado seriamente su independencia y la rendición de cuentas horizontal que deberían ejercer entre ellos. Es decir, el control que debería ejercerse entre unos y otros ha sido reemplazado por un sistema transaccional en el cual las diferencias entre el ejecutivo y el legislativo se resuelven con la asignación opaca de recursos y cargos públicos, y los mecanismos de control para la designación de funcionarios en altos cargos ejecutivos y los nombramientos de empleados en oportunidades para tramitar favores e intereses desde el ejecutivo y el legislativo hacia el sistema de justicia. A esto se suma la designación en muchas instancias politizada de los ejecutivos y directivos, tanto a nivel estatal y municipal como legislativo y judicial, así como los persistentes riesgos de corrupción que enfrentan estos organismos.

El buen gobierno depende de la confianza pública. Los ciudadanos esperan que los funcionarios públicos sirvan los intereses del ciudadano con equidad y manejen los recursos públicos en forma adecuada diariamente. La prestación de servicios públicos de calidad, ágiles y confiables; así como la credibilidad de las políticas públicas y las instituciones políticas y gubernamentales, inspiran la confianza del público y crean un campo uniforme y coherente para movilizar la gestión del gobierno, las empresas y las organizaciones sin fines de lucro, lo que contribuye a una economía eficiente y a la creación de empleos.

La confianza, como pilar de la gobernanza, se refiere a un entendimiento básico entre los miembros de una sociedad en cuanto a valores colectivos, prioridades y diferencias, y en cuanto a la aceptación implícita de la sociedad en la que viven. La confianza es considerada por los estudiosos de la gobernanza como un criterio indispensable para construir capital social. También se refiere a las expectativas de los ciudadanos en cuanto al tipo de gobierno que deben tener, la manera en que el gobierno debe funcionar e interactuar con otras instituciones socioeconómicas y la ciudadanía, y el comportamiento de los funcionarios públicos.

Si bien la confianza es el fundamento de la buena gobernanza, la colaboración y la capacidad para gobernar son instrumentos claves para traducir la confianza en resultados concretos. La formación y el mantenimiento de una estrategia colaborativa fructífera y eficaz entre el gobierno, el sector privado y los diversos representantes de la sociedad dependen de la confianza, los objetivos acordados mutuamente y un marco de gobierno que establece las reglas y las pautas para cada sector.

Reflexiones Finales

En el caso de Puerto Rico, al igual que en muchos otros países del mundo, la erosión de la confianza de los ciudadanos se deriva de unas estructuras socioeconómicas débiles y de instituciones y procesos democráticos ineficaces, tales como la falta de transparencia, la inhabilidad de rendición de cuentas, la centralización y las dificultades que confronta la participación de todos los sectores de la sociedad. Por el contrario, el fomento de la confianza viene a ser la base de la buena gobernanza como fuerza impulsora del desarrollo del País y la lucha para combatir la corrupción.

Para adelantar la agenda de prosperidad del Puerto Rico que queremos tenemos que trabajar de manera colaborativa y complementaria, en las prioridades colectivas que ya tenemos claras, no podemos seguir cancelando esfuerzos por buscar protagonismos. De igual forma hay que terminar con la competencia superficial destructiva y sustituir el modelo de reflexión y debate político partidista - que en este momento se manifiesta de conflicto, dicotomías y polarizaciones - por un modelo de diálogo deliberativo de verdadero respeto a las ideas y la búsqueda de consensos dirigido a la acción y los resultados.

Por ello, tenemos que ser capaces de aprender las lecciones de las crisis que hemos vivido para generar la prosperidad compartida que nos debe mover a construir un mejor país. Es necesario fortalecer y desarrollar la transparencia y la rendición de cuentas para mejorar la gobernanza y prevenir los actos de corrupción.

Agosto 2020