



El desafío de gobernar en gobernanza en tiempos de crisis

Por: **Dra. Eneida Torres de Durand**
Directora Ejecutiva
Centro de Gobernanza Pública y Corporativa
Octubre 2017

La profunda y prolongada crisis económica y fiscal que vivimos hace más de una década agravada con la catástrofe natural del paso de dos huracanes de categoría 5, Irma y María, ha puesto al descubierto fallas muy serias en la gobernanza pública las cuales han minado aún más la confianza en las instituciones públicas. En medio de la incertidumbre económica actual resulta primordial mejorar la gobernanza y fortalecer la capacidad institucional para lograr un gobierno transparente y capaz de impulsar la transparencia como estrategia para recuperar la confianza y restablecer el crecimiento de la economía.

Ante los fenómenos naturales recientes nadie duda que Puerto Rico es altamente vulnerable a huracanes e inundaciones. Las catástrofes naturales de Irma y María confirman la fragilidad de la infraestructura de energía eléctrica, acueductos, carreteras y telecomunicaciones que por décadas se ha ido agravando. La negligencia

e irresponsabilidad de los gobiernos de las pasadas décadas de proveer servicios esenciales amparados en la excusa de que no hay dinero mientras se otorgan contratos millonarios a empresas y amigos del partido político para desarrollar programas y proyectos irrelevantes descuidando los servicios esenciales, no puede continuar. El gobierno no se puede escudar en situaciones como la imposición de una Junta de Supervisión Fiscal y el impacto de los desastres naturales que vivimos al presente para encubrir su incapacidad en buscar soluciones al enorme déficit fiscal, los excesivos gastos del gobierno y la corrupción generalizada que son las razones fundamentales de la ingobernabilidad que nos aqueja. Si recordamos que Chile vivió en 2010 un terremoto y un tsunami y pudo recuperarse sin ayuda internacional esencialmente dado que su estructura macroeconómica era altamente saludable y pudieron elevar en 10% su ahorro para financiar su recuperación, resulta evidente que los países que pueden hacerle frente a la emergencia de una catástrofe son aquellos cuya gobernanza y capacidad institucional es eficiente.

La realidad es que los problemas públicos en Puerto Rico han ido creciendo a pasos acelerados. En contraste la capacidad política, institucional, técnica y profesional de los gobiernos se ha quedado rezagada porque hemos puesto el clientelismo al frente de la calidad y la eficiencia. La negligencia y el descuido en el proceso de gobernar sumado a la irresponsabilidad de gestionar el gobierno como si fuera el partido político ha sido el factor clave en el deterioro y el alto costo de operar el gobierno que hemos experimentado en décadas pasadas. No podemos continuar viendo el gobierno como un proceso mecánico u operativo para atender los asuntos de unos pocos en deterioro de las necesidades del colectivo.

El desencanto generalizado con los gobiernos de las pasadas décadas y con el desarrollo incipiente de nuestra propia democracia y sus instituciones (partidos políticos, legislatura, municipalidades, administración pública, etc.) ha sido el resultado de la incapacidad de los gobiernos de turno para responder con eficiencia a las condiciones complejas, cambiantes y conflictivas del entorno. La gobernanza pública implica la generación de respuestas inteligentes y coherentes ante problemas complejos y diversos y la formulación e implantación de políticas públicas que atiendan las necesidades de la sociedad. De ahí que si las soluciones a los problemas no se definen correctamente y se atienden con un enfoque centrado en la inmediatez y el cálculo político el resultado es el caos y la anomía.

Una de las mayores debilidades de los gobiernos de los pasados 50 años ha sido no pensar y focalizar en término de los principios esenciales de buen gobierno y de la calidad de la gobernanza de los asuntos públicos. ¿Cómo es posible que los gobiernos de turno continúen sin poner al centro de su gestión el valor de la calidad de la gobernanza para darle dirección a los sueños y metas públicas? ¿Cómo es posible que en pleno Siglo XXI los gobiernos pretendan ejecutar, administrar y gestionar con eficiencia sin desarrollar procesos claros y transparentes de gobernanza pública y fortalecer las capacidades institucionales y directivas? ¿Cómo es posible que los gobiernos no hayan desarrollado los planes, las estrategias y los programas de manejo y mitigación de desastres naturales para atender el impacto de catástrofes como la que vivimos al presente?

Durante los pasados años el Centro de Gobernanza Pública y Corporativa (CGPC) con sede en la Universidad del Turabo ha estudiado con rigor científico la transparencia, la rendición de cuentas y la responsabilidad fiscal como ejes vertebradores de la buena gobernanza en el quehacer de la gestión pública puertorriqueña. Las investigaciones realizadas por el CGPC puntualizan que la débil gobernanza, la ausencia de transparencia, la incapacidad de rendir cuentas de los gobiernos de turno, la negligencia fiscal y la falta de voluntad política de las pasadas décadas son problemas serios que han deteriorado la gobernabilidad y la formulación de políticas públicas eficaces para propiciar el bien común.

Los resultados de los estudios puntualizan que el País necesita impulsar cambios radicales para romper con la incapacidad institucional y la irresponsabilidad administrativa que hemos vivido por décadas. Las investigaciones de los temas de la débil gobernanza, la negligencia en la administración de los recursos públicos y la falta de transparencia en la gestión gubernamental y su relación con los pobres resultados gubernamentales, la insatisfacción de los ciudadanos con su gobierno, el deterioro de la confianza de la gente en sus instituciones y la corrupción generalizada confirman la apremiante necesidad de mejorar la gobernanza y fortalecer las capacidades institucionales.

En Puerto Rico la administración pública en las pasadas décadas ha estado subordinada al ámbito político, y la transparencia y la lucha anticorrupción han sido manejadas desde plataformas puramente partidistas y mediáticas. El abordaje de estos temas desde la retórica partidista ha probado ser poco útil y efectivo para institucionalizar políticas públicas de transparencia y buen gobierno de corto, mediano y largo plazo. Por lo general, después de los seis meses de gobierno los gobernantes se distancian de las promesas electorales y comienzan a actuar para su reelección y no para satisfacer las necesidades de los ciudadanos.

Esta realidad toma mayor relevancia ante desastres naturales como el que vivimos al presente. Para reducir el riesgo del impacto de los desastres naturales se requiere una interrelación de actores, normas y prácticas que sea adecuada para actuar antes, durante y después del desastre. La debilidad de las capacidades institucionales y las competencias directivas para gestionar de manera eficiente y eficaz esta emergencia nacional y los pobres resultados alcanzados para satisfacer las necesidades de la sociedad hacen imperativo las reformas radicales en la gobernanza.

Tanto en la comunidad académica como en la internacional, se es consciente de que el buen gobierno y la reducción de riesgos de desastres son objetivos que se refuerzan mutuamente y éstos deben integrarse sistemáticamente en las políticas públicas, los planes y los programas de desarrollo de los países. Durante el pasado quinquenio los estudios de investigación realizados por el Centro de Gobernanza han señalado con rigor científico los desafíos que encara el País de mejorar la gobernanza y fortalecer las capacidades de la administración pública como estrategia para potenciar el desarrollo del país. El elemento común de las deficiencias de la gobernanza pública que destacan los hallazgos de estos estudios puntualizan la falta de transparencia y rendición de cuentas en la gobernanza y la negligencia en la gestión de los asuntos fiscales, lo que ha deteriorado la prestación de servicios esenciales de salud,

educación y vivienda y desviado las prioridades de atender la infraestructura básica de: energía eléctrica, acueductos, carreteras y telecomunicaciones para potenciar el desarrollo sostenible.

Hemos llegado a una coyuntura crítica donde se tienen que institucionalizar políticas coherentes e integradas de transparencia y rendición de cuentas como parte de una estrategia para fortalecer la gestión de los asuntos públicos y la gobernabilidad del País. Estas iniciativas requieren una articulación estratégica y el fortalecimiento de las capacidades institucionales en beneficio de la cultura de buen gobierno que exigen los ciudadanos.

La literatura académica establece que los problemas de gobernanza pueden ser vistos como un déficit en la capacidad de los gobiernos e instituciones democráticas para procesar conflictos y divergencias, y esta falta de eficacia surge de un debilitamiento de su legitimidad. Los teóricos señalan que la carencia de legitimidad puede ser el resultante de la falta de confianza que genera la insuficiencia de transparencia y la incapacidad de los gobiernos de rendir cuentas a los ciudadanos.

Cuando hablamos del desarrollo de la capacidad nos referimos al proceso mediante el cual los individuos, grupos, organizaciones, instituciones y sociedades incrementan sus habilidades para realizar funciones esenciales, resolver problemas, definir y lograr objetivos, y entender y responder a sus necesidades de desarrollo sostenible en el corto y largo plazo. La capacidad comprende una gama muy amplia de conceptos e incluye competencias en todos los sectores del gobierno, así como la capacidad para transmitir esas competencias a los funcionarios que remplazan a aquéllos que renuncian o se jubilan. Cuando las capacidades son deficientes, es decir, cuando el gobierno no está en condiciones de aplicar con eficacia sus propias políticas, las consecuencias para la sociedad pueden ser muy onerosas.

Por su parte, al examinar los principios rectores de buen gobierno encontramos que éstos están asociados con todos los indicadores de gobernabilidad, prosperidad, desarrollo, competitividad económica, democracia, desigualdad y pobreza. En el epicentro de las premisas de buen gobierno encontramos que las instituciones transparentes; la eficiencia y el uso prudente de los recursos públicos; la rendición de cuentas por los resultados; la calidad en la prestación de los servicios; la ausencia de corrupción; un marco jurídico coherente y una economía robusta y competitiva, son considerados atributos esenciales para propiciar prosperidad y bienestar social.

El buen gobierno de acuerdo a la Organización de las Naciones Unidas (ONU) se caracteriza por los siguientes atributos: la transparencia; la responsabilidad; la rendición de cuentas; la responsabilidad fiscal; la lucha anticorrupción; la focalización en los resultados, la inclusión de actores diversos y la sensibilidad a las necesidades y aspiraciones de la población. Además, un dato importante que encontramos en la literatura académica puntualiza que los teóricos del desarrollo han puesto de manifiesto el fracaso de los enfoques que ponen énfasis en los contenidos de las políticas económicas como si esta fuera la única variable para promover el desarrollo sostenible y que fueron adoptadas en el siglo pasado por muchos países.

Esta realidad pone de manifiesto la necesidad de que las políticas que formulan y los

servicios que prestan los gobiernos sean gestionados con transparencia y de manera más abierta, responsable, pluralista y pluralista e inclusiva. Según plantea Aguilar Villanueva (2014), hoy día las tendencias de los mercados y las redes de gobernanza disputan a las tradicionales burocracias y jerarquías públicas el papel preponderante que tuvo durante el siglo pasado. El gobierno sigue siendo un actor central pero debe compartir la esfera pública con otros actores públicos, privados y con la gente a quienes se deben.

En este sentido, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE, 2010) plantea que las reformas de la administración pública a emprender deben centrarse en los principios rectores de la buena gobernanza, entendida como los acuerdos formales e informales que determinan cómo se toman las decisiones públicas y cómo se llevan a cabo las medidas públicas desde la óptica del respeto a los valores constitucionales de un país. En su trabajo sobre gobernanza pública, la OCDE destaca seis características de la buena gobernanza pública: rendición de cuentas; transparencia; eficiencia y eficacia; capacidad de respuesta; visión y perspectiva y estado de derecho. A continuación, una breve descripción de las características de la buena gobernanza:

Visión y Perspectiva

La visión y perspectiva asegura que el gobierno está en posibilidad de solucionar y prever problemas y asuntos de actualidad y futuro, basado en los datos y las tendencias actuales y diseña políticas que toman en cuenta los costos futuros y los cambios previstos.

Transparencia

La transparencia permite que las políticas públicas y las medidas que tome el gobierno, sus decisiones y los procesos que se adoptan estén abiertos al escrutinio público para ser objeto de revisión en otros sectores del gobierno y la sociedad en general.

Rendición de cuentas

La rendición de cuentas asegura que el gobierno posibilite y demuestre hasta qué punto las medidas que aplica y las decisiones que toma son congruentes con objetivos claramente definidos y acordados.

Estado de Derecho

Un estado de derecho coherente propicia que el gobierno ejecute las políticas públicas, las leyes, las regulaciones y los códigos de manera igual y transparente.

Eficiencia y Eficacia

La eficiencia y eficacia propicia que el gobierno se esfuerce por generar servicios y productos públicos de calidad, incluidos los servicios que se prestan a los ciudadanos, al menor costo, y garantiza que se cumpla con las intenciones originales de la política pública.

Capacidad de Respuesta

La capacidad de respuesta permite que el gobierno tenga las competencias y la flexibilidad para responder con rapidez a los cambios en la sociedad, tomar en

cuenta las expectativas de la sociedad civil en la identificación del interés público y tener la voluntad de analizar su papel desde una perspectiva crítica.

A más de los elementos descritos, una gobernanza pública adecuada debe considerar la agilidad estratégica, que consiste en la capacidad del gobierno para prever y responder con flexibilidad a los retos de políticas públicas cada vez más complejos. En este sentido, se requieren marcos de referencia para hacer posible una toma de decisiones rápida y de calidad y garantizar su implantación a fin de generar valor público. Por último, una gobernanza adecuada implica un servicio público eficiente, un sistema judicial independiente, la rendición de cuentas en la administración de fondos públicos, una estructura plural y el respeto a la ley (OCDE, 2010).

El contexto actual de gobernanza ha transformado el proceso de análisis y decisión de las políticas públicas. Las nuevas formas de interacción entre actores diversos han dado paso a la implantación de nuevos métodos de análisis y gestión de las políticas. En el escenario actual de cambios acelerados e incertidumbre, las políticas públicas son consideradas un instrumento poderoso para la gobernanza y la gobernabilidad de los países a nivel mundial. Entender y orientar la acción pública de las sociedades contemporáneas mediante la formulación de políticas es cada vez más pertinente. Las políticas públicas como disciplina científica y práctica tienen como objeto que las acciones gubernamentales se ejecuten con criterios de eficiencia y eficacia con el fin de impactar la solución de situaciones específicas a los asuntos públicos con base a la identificación de causas, consecuencias, así como los factores y actores involucrados.

La literatura consultada destaca el rol protagónico de la formulación de las políticas públicas en el contexto de la gobernanza de los asuntos públicos en el Siglo XXI. La gobernanza es una plataforma o forma de gobernar cuyo “ADN” se sustenta con la participación de actores sociales diversos, la formulación de políticas públicas coherentes, un marco institucional congruente, la transparencia, la rendición de cuentas y la responsabilidad fiscal gubernamental con el propósito de potenciar un desarrollo económico, social e institucional sostenible de los países, naciones y organizaciones. Esta forma de gobernar promueve la sincronía y el sano equilibrio entre el Estado, la sociedad civil y el mercado de la economía (Torres de Durand, 2013).

Esta nueva realidad hace necesario que las formas de interacción y de intervención de los asuntos públicos, y más específicamente de los asuntos fiscales, se revisen desde su génesis estructural. La necesidad de orientar el funcionamiento del sector público hacia la transparencia y la obtención eficiente de resultados ha implicado revisar las prácticas burocráticas características del siglo pasado y sustituirlas por un modelo de gobernanza transparente, abierto e inclusivo.

La *gobernanza*, como plataforma de gestión de los asuntos públicos, surge como el paradigma a adoptar en la coyuntura histórica actual en este momento histórico para emprender las reformas que requiere el Puerto Rico de hoy. Consideramos que los desafíos más relevantes a considerar para asegurar el éxito en la implantación de la plataforma de *gobernanza* para potenciar nuestras reformas de País se relacionan con la necesidad de:

- tomar en consideración las características particulares del contexto social, cultural y económico del País al presente;
- lidiar con los graves problemas de politización de la administración pública y la escala de valores distorsionada;
- darle rigor, disciplina, dirección, sentido y propósito a la gestión pública a través de la planificación estratégica y la incorporación de procesos de gobernanza en redes, inclusivos y deliberativos;
- articular una visión, metas y objetivos comunes;
- formular presupuestos abiertos. El presupuesto debe ser visto más que una mera expresión legal y contable como un instrumento para la dirección y la gestión pública;
- impulsar nuevas formas para fortalecer las relaciones del sector público con la ciudadanía, los actores sociales y económicos;
- armonizar de las premisas de la economía de mercado con los principios de bien común;
- lograr un balance entre la sobrerregulación y la fiscalización;
- incorporar la rendición de cuentas y la evaluación de la gestión pública para promover el aprendizaje y la inclusión ciudadana;
- elevar la eficiencia, la calidad en la prestación de servicios y la productividad gubernamental;
- configurar una estructura gubernamental menos centralizada, piramidal y jerárquica es necesaria para promover agilidad, innovación y mejores resultados;
- impulsar una nueva ética pública basada en los principios de: la legalidad, la transparencia, la rendición de cuentas, la honestidad, el respeto a la ley y el orden, y la probidad pública;
- profesionalizar la función pública y desarrollar las capacidades directivas del liderazgo gubernamental;
- elevar la confianza y la motivación de los servidores públicos y promover su involucración en el proceso de reformas;
- promover la innovación y el aprendizaje como premisas necesarias para el desarrollo de la gestión pública.

La coyuntura histórica actual reclama la divulgación total y veraz de la información, voluntad, solidaridad y responsabilidad para adelantar la agenda de reconstruir el País y promover el bien común, la competitividad y la prosperidad para el beneficio de nuestras futuras generaciones. Puerto Rico tiene una oportunidad única para demostrar que puede generar la gobernabilidad necesaria para conducir al país a emprender las reformas trascendentales que debemos impulsar para lograr un desarrollo económico y social sostenido a largo plazo. Para lograrlo tenemos que ser capaces de retomar los principios democráticos esenciales para afianzar la gobernabilidad del País. Cerrar la brecha de la gobernanza y fortalecer la capacidad de nuestras instituciones demanda honestidad y claridad por parte de la clase política y compromiso y acción colectiva de los ciudadanos para involucrarse activamente en los asuntos de la “polis”.

Para avanzar en la mejora de la gobernanza es apremiante instituir los siguientes principios claves: un marco institucional coherente, transparencia y rendición de cuentas en las operaciones; capacidad directiva y técnica del gobierno para gestionar e implantar políticas públicas de crecimiento y desarrollo; y premisas guías claras para combatir la corrupción para adelantar la competitividad económica y la prosperidad del País. Es hora de que la clase política deje a un lado la partidocracia y el inversionismo político y dé paso a la verdadera política de altura que no es otra cosa que el arte de gobernar. Para lograrlo se necesita voluntad y compromiso. Hay que exigirle cuentas al gobierno de su gestión y fiscalizar el uso prudente y transparente de los recursos fiscales. Si no se fortalece la gobernanza nuestros sueños y metas como Pueblo de alcanzar la prosperidad y el bienestar de la sociedad serán inalcanzables.

Reconstruir el País va a requerir encarar nuestras realidades y crear un círculo virtuoso de buena gobernanza pública que reconozca la falta de transparencia y la presencia de prácticas corruptas como problemas públicos de gobernabilidad que requieren el diseño de políticas de transparencia que permitan promover el progreso social, la calidad de vida de la gente y la consolidación de una verdadera democracia a la altura de los tiempos. Además, es necesario que la gente se movilice y actúe como un gran aliado de la lucha anticorrupción en lugar de ser cómplices pasivos de la misma.

Estamos convencidos de que la adopción de la *gobernanza* como el nuevo paradigma de gestión pública para Puerto Rico nos permitirá elevar la capacidad de gobernar el País y construir la cultura de buen gobierno necesaria que nos permitirá alcanzar la tan anhelada prosperidad sostenida, la paz y la calidad de vida. En palabras de Kooiman en este siglo es necesario “gobernar en gobernanza” (2003).

Si después de la catástrofe natural que hemos vivido en las pasadas semanas y la profunda crisis económica y fiscal en la que estamos inmersos hace más de una década, lo único que logramos es cambiar unas élites políticas y empresariales por unas nuevas supuestamente cargadas de buenas intenciones habremos fracasado. Además de mucha resiliencia y solidaridad, que no cabe duda que en nuestros ciudadanos abunda, nos falta buena gobernanza y capacidad institucional. Si, por el contrario, las lecciones aprendidas nos encaminan hacia las mejoras en la gobernanza y las capacidades institucionales requeridas para generar la cohesión social y la resiliencia para impulsar el bienestar económico y social que reclama el País, RENACEREMOS.