



La exigencia imperiosa de apertura, transparencia y eficacia

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

Las sociedades de gran complejidad como la nuestra tienen que ser gobernadas desde el vértice de la información distribuida que discurre en una sociedad abierta. Por ello, para proveer con eficacia los bienes públicos que demanda la población, en tiempos de crisis extraordinaria como la del coronavirus, es necesario mejorar el desempeño y los resultados de la función pública. Al mismo tiempo, es esencial combatir formalmente la corrupción con acciones contundentes e innovadoras que castiguen los conflictos de interés, el tráfico de influencias, la desviación de fondos públicos y el clientelismo, entre otras modalidades de corrupción, como herramienta para generar confianza en la gestión pública.

Desde la perspectiva de la gobernanza pública se reconoce que la apertura, la transparencia y el acceso a la información son elementos esenciales del gobierno y el estado abierto. En estos momentos estos principios de buen gobierno de lo público son

imprescindibles para salvar vidas y generar confianza entre la población, a partir de la capacidad de respuesta de gobiernos, comunidades y de instituciones junto con el sector privado. Un rol proactivo, comprometido e íntegro de los medios de comunicación y del sector social, empresarial y académico es fundamental para lograr que la información relacionada con el COVID19 llegue a todos los sectores afectados. La urgencia o la rapidez en la que deben implantarse las medidas de salud para prevenir la propagación del coronavirus, no pueden ser excusas para obviar la rendición de cuentas, ni las exigencias de transparencia y no deben verse como obstáculo para la eficacia de las medidas o como una forma de burocratizar la crisis.

Imprescindible la apertura y la transparencia para prevenir la corrupción

De ahí que la eficiencia se construye a través de la transparencia de la información que genera confianza, conocimiento, peritaje y capacidad de gestión. La población debe poder acceder de manera sencilla, remota y centralizada a información estandarizada que le ayude a tomar mejores decisiones. Desde qué hacer y dónde acudir, qué medidas tomar, a qué apoyos pueden acceder, qué programas sociales existen, consultar estadística pública sobre hospitales, pruebas, disponibilidad de recursos, población más afectada, hasta consultar el presupuesto detallado desde el origen y hasta el destino.

Las pandemias y las crisis de salud no son un fenómeno nuevo en el mundo y sobre la gestión de los fondos y la toma de decisiones durante eventos difíciles ya existen experiencias y estudios que demuestran que, si no se adoptan medidas para transparentarlos y para informar con el mayor detalle posible a la población, abre la vía a la corrupción; sobre todo porque los fondos públicos que se manejan durante estas situaciones tienden a ser elevados

La corrupción es un factor inhibitor de la eficacia y la eficiencia del gobierno en la prestación de servicios públicos. Los riesgos de corrupción están presentes en todo el ciclo de la elaboración de las políticas públicas y del proceso político-administrativo. Las diversas interacciones del sector público, el sector privado, la sociedad y los ciudadanos exige de principios y normas destinadas a proteger, mantener y priorizar el interés público sobre los intereses privados.

La crisis provocada por la pandemia de coronavirus nos tomó por sorpresa y ha transformado nuestra realidad de manera dramática. Esta coyuntura ha obligado al sector gubernamental a tomar medidas de emergencia para mitigar los efectos de la pandemia en la salud pública y en la economía. Esto conlleva el aumento de riesgo de corrupción, ante el incremento de la presión y la oportunidad que lleva a una persona a cometer acciones al margen de la ley. Cuando la corrupción gubernamental está muy extendida, las empresas son reacias a invertir porque los costos de hacer negocios son considerablemente mayores. Aún en países con recursos naturales abundantes, la corrupción impide que la población pueda beneficiarse de la prosperidad que se genera.

Además, está empíricamente documentado que la corrupción debilita los gobiernos y ello a su vez puede provocar menos prosperidad y debilitar la gobernanza y el respeto a los

derechos humanos debilitando las instituciones públicas que son la base de una sociedad justa y equitativa. Además, puede exacerbar problemas relacionados con actividades ilícitas. Por ejemplo, la corrupción debilita las estructuras de seguridad y a la larga impide a las empresas y los ciudadanos desarrollar plenamente su potencial.

Durante los pasados meses hemos visto que mientras miles intentan sobrevivir en la pandemia de coronavirus, funcionarios gubernamentales, cabilderos y empresarios firman contratos, autorizan compras y reciben sobornos por tramitar servicios y vender influencias. Las irregularidades detectadas en la otorgación de contratos sin evidencia documental de la capacidad técnica, legal y económica de los proveedores de servicios para la ejecución de la adquisición de las pruebas de coronavirus evidencian la negligencia crasa del desempeño de las funciones públicas en tiempos de crisis. Hemos visto como previo a la contratación no se realizó un análisis detallado de la oferta presentada ni se comparó con otras ofertas que existen en el mercado de empresas con mayor capacidad científica, logística y operativa, lo que no permitió contar con una opción más conveniente a los intereses institucionales, al uso prudente de los recursos públicos y a un menor costo. De igual forma, el manejo deficiente e irregular del Departamento del Trabajo en el trámite de los desembolsos de beneficios por desempleo y otras ayudas federales ha abierto espacios para actividades de corrupción y mal manejo de fondos públicos.

Por lo anterior, los organismos internacionales y diversas ONGs han desarrollado una serie de recomendaciones y acciones de apertura y anticorrupción para todas aquellas instituciones que ejecutaron, realizan o están por emprender acciones relacionadas con la emergencia sanitaria por COVID19, y que involucran el ejercicio de recursos físicos, financieros, económicos y humanos. Las acciones recomendadas aplican tanto para instituciones públicas como privadas que están comprometidas con las acciones de apertura y anticorrupción que demandan sus comunidades:

1. Concentrar en un solo punto digital (por institución u organización responsable de la administración del sitio), la información completa vinculada al COVID19, con la debida protección de datos personales. Incluir el fundamento normativo de la toma de decisiones, acciones y colaboraciones realizadas.
2. Usar lenguaje sencillo, incluyente, focalizado y accesible para personas con algún tipo de discapacidad (visual, auditiva y otra).
3. En el caso de Puerto Rico, los sujetos obligados a la *Ley de Transparencia y procedimiento acceso expedito a la información pública (Ley Núm. 141 de agosto de 2019)* y la *Ley de Datos abiertos (Ley Núm. 122 de agosto de 2019)*, es requerido actualizar en sus portales de internet la información de transparencia que les aplica por ley que esté vinculada con la emergencia por COVID19.
4. Responder a las solicitudes de información y visibilizar las respuestas realizadas, a través de las plataformas oficiales de transparencia, aplicaciones o cualquier medio electrónico. Agrupar las respuestas a través de preguntas frecuentes

respecto a COVID19 o temas de interés, colaborarán con la visibilidad de la información.

5. Atender las recomendaciones de las organizaciones especializadas de la sociedad para la toma de decisiones en materia de apertura de datos y transparencia presupuestaria. Incluyendo partidas, recursos, convenios o acuerdos, asignados a la atención del COVID19, así como las transferencias presupuestales recibidas por distintas instituciones públicas y donaciones de los sectores privados o internacionales.
6. Promover acuerdos para la participación ciudadana a distancia y colaboración en los mecanismos de control y monitoreo de compras relacionadas con COVID19.
7. Difundir la información respecto a COVID19 a través de documentos oficiales y en formatos de datos abiertos, de manera que otorgue certeza jurídica, pueda ser más accesible, legible por cualquier máquina y sea reutilizable. Esto con el objeto de que las acciones, programas, así como sus reglas de operación, se publiquen en documentos oficiales y no solo boletines de prensa o videos.
8. Instrumentar medios alternativos (a los digitales) para la comunicación y difusión de información relacionada con COVID19, por ejemplo, prensa y radio comunitaria, transporte terrestre con altavoces, entre otros.
9. Promover y difundir por diversas plataformas de comunicación (redes sociales, medios, newsletter, conferencias de prensa, etc.) las acciones de apertura, transparencia proactiva y anticorrupción implementadas.
10. En el caso de las instituciones u organismos del sector privado que provean apoyo para afectados por COVID19, habilitar un micrositio para transparentar y rendir cuentas sobre el total de donativos recibidos, especificando -al menos- su origen, montos y lista de beneficiarios; esto como una buena práctica que abona a la confianza.

Transparencia presupuestaria en tiempos de pandemia

En un momento de crisis recurrente, reducción de la confianza pública en el gobierno y el aumento de la desigualdad es evidente que el progreso en la transparencia que requiere el país no se ha materializado aún. La reincidencia del deterioro del proceso presupuestario es patente. Continuamos observando las grandes brechas en los niveles generales de información del presupuesto público, la exclusión de la ciudadana en las etapas del proceso presupuestario, no hay coincidencia entre las prioridades y las asignaciones presupuestarias del Ejecutivo y la Junta de Supervisión Fiscal y la legislatura no tiene prácticas adecuadas para su formulación, supervisión y fiscalización.

En este contexto, el presupuesto público de este año es más crucial que nunca. Tiene una dimensión extraordinaria por tratarse de un proceso que se lleva a cabo en el contexto de la pandemia de COVID-19 que, en el caso de Puerto Rico, estuvo precedida por las catástrofes ocasionadas por los huracanes Irma y María y la crisis político-administrativa que vivimos. Las carencias que provocaron estos eventos revelan los problemas subyacentes mayores asociados con las dificultades económicas, la desigualdad y la percepción de la corrupción. Es evidente que cuando la población percibe que se amplían las divisiones y se benefician solo a unos pocos, los ciudadanos exigen una transformación que brinde mayor equidad y demandan tener una voz en las políticas que afectan sus vidas.

Por ello, la amenaza a la salud pública, el daño a la economía y la interrupción de la vida cotidiana provocada por estos eventos hace que sea aún más urgente que el gobierno atienda el llamado a aplicar políticas presupuestarias que mitiguen los efectos nocivos causados por estos eventos catastróficos y adoptar procesos presupuestarios que restablezcan la confianza pública y forjen un futuro más inclusivo. Existen indicios claros de la importancia creciente del proceso presupuestario para mejorar la comprensión del deterioro económico y social del país.

Los estudios de investigación del Centro de Gobernanza han advertido por años la necesidad de propiciar una mejor articulación y alineación entre la planificación estratégica, el presupuesto y la gestión orientada hacia los resultados para mejorar la calidad y la eficiencia en la gestión de los asuntos públicos. De hecho, estos estudios empíricos han planteado que la falta de visión estratégica y el énfasis al corto plazo propicia la ausencia de una clara definición del rol y las políticas de Estado, lo que dificulta aún más la adopción de políticas públicas que permitan afrontar las reformas estatales de carácter estructural necesarias y ha agudizado los problemas relacionados con la gobernabilidad y las capacidades institucionales del sector público.

En el ámbito gubernamental, el proceso presupuestario se compone de un conjunto de etapas cíclicas: (1) formulación; (2) discusión y aprobación; (3) ejecución; y (4) evaluación y control. Mediante la formulación del presupuesto se busca establecer un plan de acción social, determinar las necesidades que han de ser satisfechas y racionar los recursos limitados de manera eficiente. De igual modo, el proceso presupuestario en sí mismo es el centro de la asignación de recursos, por lo que resulta indispensable elaborarlo con una mirada de largo plazo, que integre objetivos estratégicos entrelazados con metas de desarrollo.

La insuficiencia de la información que publica el gobierno sobre el gasto, los ingresos y la ejecución y evaluación de los resultados es un desafío a la transparencia que debe ser superado. Los presupuestos públicos son considerados la piedra angular de la arquitectura de la confianza de la sociedad en la que la existencia de una economía transparente es un elemento clave de bienestar y de seguridad. Un presupuesto eficiente es aquel que aboga por la estabilidad fiscal y está basado en un plan estratégico donde las actuaciones gubernamentales siguen unos objetivos.

La histórica opacidad de las decisiones presupuestarias de los gobiernos y las administraciones públicas, el incremento de las necesidades de transparencia fiscal y el deterioro económico-fiscal ha profundizado las carencias de la población y la ampliación de las brechas sociales y económicas que continuamos enfrentando. Estas deficiencias son preocupantes porque para elevar el nivel de vida, el gasto público debe producir resultados para mejorar el bienestar de la sociedad.

Las medidas de respuesta abierta sitúan a la transparencia, la rendición de cuentas y la participación en el centro de los esfuerzos inmediatos de gobierno dirigidos a frenar los contagios y ofrecer asistencia durante la emergencia. Es evidente que la pandemia del COVID-19 ha debilitado economías, aumentado las deudas públicas y exacerbado las desigualdades. Los gobiernos de todo el mundo se encuentran desplegando una serie de respuestas de emergencia, incluyendo la reasignación de presupuestos al sector salud y paquetes de estímulos considerables.

La transparencia es esencial para asegurar que los presupuestos se asignen a los sectores que más lo necesitan y para minimizar las fugas de recursos debido al mal uso y la corrupción. Además, las economías se están preparando para la caída que resultará de la crisis. En ese contexto, resulta de particular importancia dar seguimiento a las compras, los beneficios fiscales y la sostenibilidad financiera para asegurar la provisión de los servicios públicos y tomar en cuenta el financiamiento para emergencias futuras. Por ello, la Alianza Internacional de Presupuesto Abierto ha desarrollado una guía para liderar la respuesta que recomienda que:

- **Publicar datos sobre la asignación de presupuestos y gastos asociados a la respuesta a la emergencia:** Publicar información completa y detallada sobre presupuestos complementarios, incluyendo la respuesta a la emergencia y los estímulos fiscales en formatos legibles por máquinas. Los gobiernos deberán publicar claramente en dónde se registraron aumentos y reducciones al presupuesto. Además, deberán publicar los lineamientos y políticas que definirán los gastos, por ejemplo, los criterios para la selección de beneficiarios de los paquetes de asistencia.
- **Publicar datos sobre las fuentes de ingresos,** incluyendo la deuda contraída u otros instrumentos financieros y mecanismos de asistencia de donantes, ya sea de fuentes internacionales, nacionales o privadas, así como sus implicaciones en el déficit en formatos legibles por máquinas. Se deberá incluir un informe sobre las proyecciones totales de la deuda para los siguientes años fiscales, explicando si la deuda es nacional o externa. Además, los gobiernos deberán dar a conocer pasivos contingentes o garantías de deuda extendidas al sector privado y las corporaciones públicas.
- **Asegurar que las instituciones supremas de auditoría supervisen** los fondos de emergencia o aquellos provenientes de donantes, incluyendo todos los recursos de nueva creación. Los informes y hallazgos resultantes de estas auditorías deberán estar disponibles al público y al poder legislativo lo antes posible con el fin de

fortalecer la supervisión e identificar posibles problemas en la implementación de las acciones.

- **Cuando sea posible, vincular información sobre los presupuestos con los datos sobre gastos** (incluyendo transacciones de compras) para asegurar la identificación de fugas y vacíos. Esto debe realizarse a través de sitios web o portales existentes y, cuando éstos no existan, utilizar herramientas y recursos para la publicación de datos como el Paquete de Datos Presupuestarios Abiertos de GIFT. Los gastos canalizados a través de fondos extra presupuestarios también deberán ser incluidos en los informes.
- **Asegurar la inclusión de comunidades vulnerables en las prioridades de gastos**, en particular en los sectores de salud, acceso a agua y saneamiento.
- **Crear oportunidades para la participación y mecanismos de retroalimentación** a través de los cuales el público pueda enviar sus opiniones para mejorar la eficiencia y la efectividad en la provisión de servicios públicos, la respuesta a la emergencia y el diseño de los paquetes de estímulos.

Es vital que los gobiernos soliciten, proactivamente, retroalimentación sobre los retos sobre el acceso a programas de emergencia y de apoyo económico. Por su parte, la sociedad en general debe llevar a cabo controles aleatorios para asegurar que los fondos y los servicios sean recibidos por los beneficiarios deseados.

Combatir la infodemia y la pandemia

El nuevo coronavirus que causa la pandemia que está paralizando el mundo, hay otro virus igualmente mortífero que está contagiando grandes porciones de la población: el virus de la desinformación. Estamos ante lo que la OMS declaró como una infodemia; es decir, la difusión descontrolada y rapidísima de información falsa a través de las redes sociales. La infodemia se refiere a la sobreabundancia de información, ya sea rigurosa o falsa sobre un tema concreto como en el caso del coronavirus.

En efecto, asistimos a una ola masiva de informaciones falsas o distorsionadas cuyo propósito no parece ser otro que el aumentar la incertidumbre y potenciar la ansiedad de la población. Son noticias falsas, memes distorsionantes, videos alarmantes y sesgados basados en “hechos alternativos”, que circulan sin control y que se viralizan, mientras el ritmo trepidante del ciclo de noticias sobre la Covid-19 lo devora todo al instante y no permite que las informaciones falsas o perniciosas sean desmentidas.

El problema es de tal dimensión, que incluso WhatsApp ha anunciado esta semana que va a limitar la circulación de mensajes - sólo podrán ser reenviados a un solo chat para evitar que el contagio de la desinformación continúe haciendo estragos. Pero este no es un fenómeno nuevo. Con la llegada de internet, se instaló la utopía de que todo el mundo iba disponer de acceso a toda la información disponible en un círculo virtuoso que haría que los ciudadanos estuviesen mejor informados que nunca en el pasado.

Sin embargo, ni todos los ciudadanos tienen acceso a internet, ni todas las fuentes de información son ciertas y fiables. Al contrario, el internet se ha vuelto también un ecosistema donde proliferan como nunca y se amplifican a sus anchas las teorías de conspiración. Algunas creencias, como la militancia anti-vacuna o el negacionismo del cambio climático, han encontrado un aliado perfecto en los buscadores de información y en las redes sociales, que amplifican estas teorías e informaciones falsas de manera tóxica y exponencial, infectando igual que el virus.

La infodemia es ya una epidemia global. Y para combatirla es fundamental contar con medios de información rigurosos, ya sea con las grandes cadenas tradicionales, como con las plataformas independientes online de calidad contrastada, a los que la ciudadanía pueda recurrir para informarse con rigor y seriedad, y adonde pueda acudir a comprobar que la información que manejan está convenientemente contrastada. El rol de estos medios es crucial para combatir la pandemia, y muchas de estas plataformas ofrecen espacios de fact-checking que son esenciales para desmentir rumores y falsedades.

Pero también, en este momento en que la mitad de la población mundial está confinada y en que el uso el desarrollo de capacidades de navegación online es crucial, es una magnífica ocasión para desarrollar herramientas intelectuales para que los ciudadanos puedan discernir por sí mismos la calidad y la veracidad de la información que les llega. Solo acudiendo a fuentes fiables y desarrollando un espíritu crítico y atendiendo a las propias capacidades de sentido común, podrá la ciudadanía defenderse.

Además de evitar la obsesión de estar informándose continuamente, lo que puede generar angustia y desequilibrio, es importante que, ante cualquier información dudosa, cada persona se pregunte varias cosas: ¿es la fuente es fiable? (comprobar qué o quién está detrás de esa fuente); ¿cuál es su historial?; ¿tiene una agenda propia y única o presenta información plural y contrastada?; ¿qué evidencia presenta más allá de la opinión?; ¿hasta qué punto esa información tiene un sesgo emocional fuerte, es inflamatoria o usa lenguaje divisivo?; ¿utiliza imágenes sensacionalistas para ilustrar sus argumentos?

Solo acudiendo a fuentes fiables, desarrollando un espíritu crítico y atendiendo a las propias capacidades de sentido común, podrá cada persona defenderse de ese Whatsapp que es verosímil, que quizás refuerza fuertemente convicciones previas, pero que puede que no sea veraz. Las Naciones Unidas recomiendan que es esencial, sobre todo, no difundir indiscriminadamente informaciones que proceden de terceros no contrastados y que generan ansiedad, desconfianza, frustración o rabia entre la población. El virus de la desinformación es tanto más peligroso que el coronavirus y la ciudadanía, tal como actúa responsablemente ateniéndose a las instrucciones de confinamiento físico, debe procurar no convertirse en vector de contagio de la desinformación.

Reflexiones Finales

Estamos frente a la exigencia imperiosa de superar la pandemia y la infodemia. Las crisis naturales y la pandemia que hemos vivido en años recientes han permitido el crecimiento de la conciencia y pertinencia de la buena gobernanza pública y la conciencia democrática para elevar la calidad de vida de la sociedad. La disponibilidad de recursos financieros abundantes en este momento exige un uso prudente de los presupuestos en beneficio de las necesidades más apremiantes de la población. En esta instancia de grandes complejidades y gran incertidumbre es vital afianzar la voluntad colectiva y centrar los esfuerzos para la generación de respuestas basadas en el juicio de expertos, la ciencia y el conocimiento de múltiples saberes.

La crisis que vivimos coincide con el año electoral por lo que es crítico reconocer que no es momento de grandes líderes carismáticos, demagógicos y populista sino de estrategias, protocolos y organización. Hoy día hemos confirmado que las previsiones demasiado exactas de la economía la han convertido en una ciencia de exactitud matemática, pero con una gran inexactitud social y conductual. Para superar esta crisis es necesario que la competencia o la incompetencia nos mueva a buscar soluciones a los serios problemas del sistema y las capacidades institucionales. Es imperativo poner el acento en las capacidades institucionales, los componentes organizacionales y las competencias de la inteligencia colectiva.

Junio 2020