



Paradigmas de la Gobernabilidad de Políticas Públicas en Puerto Rico

“El ignorante afirma, el sabio duda y reflexiona”.
Aristóteles

Por: Prof. Tomasita Pabón Delgado, JD, MAP
Catedrática y Decana Asociada
Programa Graduado en Asuntos Públicos
Universidad del Turabo

La política pública como curso de acción que toma el gobierno para atender los asuntos públicos y satisfacer las necesidades de los constituyentes, se ha utilizado como “alter ego” muchas veces, para justificar la ineficiencia y la falta de transparencia en la administración gubernamental. No se trata de actos volitivos individuales, si no de actuaciones de los órganos del Estado que tienen poder para la toma de decisiones y que en sus respectivas instancias unos legislan, otros a obscuras ejecutan y otros que a sabiendas afirman. Estudios realizados por el Centro de Gobernanza Pública y Corporativa (2012-2015) revelan que los procesos y sistemas de gestión pública de nuestro país están rezagados.

En Puerto Rico, la administración del gobierno ha estado revestida y es en sí misma producto de un paradigma no solo filosófico si no pragmático del determinismo de los partidos políticos que regulan la política pública como si se tratara de una actividad sujeta al azar y/o al destino. La ineficiencia se pretende transparentar por razón de elementos exógenos y no por razón de cambiar los paradigmas en la forma de diseñar la política pública, de la gobernabilidad y de la gestión pública. No podemos continuar diseñando ni administrando la política pública como un juego sin reglas, con trabas para los pensantes y censura y exclusión, para los voceros de las comunidades y de los grupos de interés.

Ha surgido un nuevo paradigma, que el gobierno altamente centralizado en Puerto Rico no ha adoptado, la gobernanza, y es probable que esa sea una de las

razones de la existencia de la desigualdad, del déficit presupuestario y de la deuda pública. La gobernanza como el nuevo paradigma de la administración pública surge según Roth (2006) como un desafío para modificar una situación percibida como insatisfactoria o problemática. En la administración pública puertorriqueña los problemas son variados y se producen por razón de que la gobernabilidad tradicional y las estructuras gubernamentales son de naturaleza jerárquica, piramidal y vertical, y estas ya no son funcionales, además carece de poderes políticos para establecer una política pública integral y comprensiva de desarrollo económico que le permita insertarse y enfrentarse a los retos y desafíos de la economía global.

Según Lasswell (2012) la gobernabilidad de las políticas públicas tiene que estar sujeta a su dimensionalidad, es decir, a dos dimensiones esenciales que surgen de su diseño. Estas dos dimensiones son el estudio de la multicausalidad de los procesos decisionales y el conocimiento de la mejor opción de solución a los problemas públicos, luego de un análisis de alternativas. El enfoque según Aguilar (2007) debe estar contextualizado en el uso del análisis de las necesidades y problemas públicos que han sido definidos por los ciudadanos y no como resultado de los compromisos y transacciones relativos al poder, ni orientarse a partir de las decisiones político- partidistas, pues se perdería su fin legítimo y esencial de atender los problemas de interés público. De otro modo, si no se considera la dimensionalidad en el diseño de la política pública, entonces el diseño resultante en todas sus fases, a saber: formulación, implantación y evaluación será deficiente, inefectivo e ineficiente.

La experiencia en el establecimiento de políticas públicas en Puerto Rico demuestra un alto grado de improvisación y de falta de planificación estratégica. Los resultados no se logran, porque el gobierno no sabe lo que hace, pues no se evalúa a sí mismo (Dye,2016) teniendo como consecuencia que el uso de los fondos públicos ha sido ineficiente, provocando una crisis presupuestaria deficitaria, una deuda pública acumulada y una salud crediticia deplorable. Ya no basta con que el gobierno utilice la política pública como escudo para encubrir la ineficiencia de su gobernabilidad y su gestión. El diseño de programas, de planes y proyectos también ha resultado inefectivo porque surge como consecuencia de la improvisación en el diseño de la política pública de la cual se deriva y la administración presupuestaria no puede solventar los gastos. Se hace necesario y esencial entonces según Bardach (2015) un profundo análisis de cómo se ha establecido en nuestro país la política pública que no ha permitido la efectividad y la eficiencia de la acción estatal.

En Puerto Rico, ya la gobernabilidad debe ser transparentada y enmarcada en el contexto de un nuevo paradigma, la gobernanza, que es un nuevo modelo de hacer las cosas. La gobernanza requiere procesos administrativos, jurídicos y contractuales que protejan el interés público, a las regulaciones de intereses en conflicto, a la rendición de cuentas y al bienestar colectivo. Para Dubnick (1994) la política pública está constituida por las acciones gubernamentales, lo que dicen

y lo que hacen los gobiernos con relación a un problema o una controversia. El Estado democrático requiere que su gestión sea funcional y responsiva al incremento del bienestar público.

Surge entonces, un paradigma entre los paradigmas que presupone el lograr el bienestar colectivo (pragmatismo) y el diseño de política pública como actividad creadora producto del liberalismo (filosófico). Se trata entonces de resolver un conflicto paradigmático que exige un cambio en el modo de pensar y de hacer para que se facilite la participación ciudadana, la representación, la negociación y la búsqueda de consenso, así como el uso efectivo y eficiente de los recursos públicos. Por tanto, el paradigma tradicional y la burocracia vertical ya no son funcionales para enfrentar la realidad contemporánea que refleja una realidad presupuestaria deficitaria que vulnera la gobernabilidad y requiere un re-enfoque de cómo manejar las relaciones cruzadas con actores heterogéneos del contexto social, político y económico. El nuevo paradigma plantea la horizontalidad en la toma de decisiones de política pública ya que la participación ciudadana y los grupos de interés junto al gobierno serán responsables de su creación.

Así la gobernanza, concebida como el arte o manera de gobernar, se convierte en el nuevo paradigma para la nueva gestión pública (NGP), pues tiene como objetivo el logro de un desarrollo económico, social e institucional duradero, promoviendo como señala Kraft (2016) un sano equilibrio entre el Estado, la sociedad civil y la economía. De este modo, en nuestro país, ya la gobernabilidad tradicional que se ha hecho disfuncional, se debe superar y el cambio hacia la integración de la gobernanza junto a una nueva gobernabilidad, es la alternativa para la administración pública puertorriqueña. Mediante la gobernanza, se amplía la capacidad del gobierno para lograr el desarrollo, pues su acción se contextualiza en relaciones de redes, en la cooperación entre agentes y ambientes inciertos, y en el incremento de la confianza ciudadana que tan lacerada se encuentra en este momento.

Según Kooiman (2005) tanto la gobernabilidad como la gobernanza son conceptos y procesos que pretenden dar cuenta de las transformaciones recientes de la función del gobierno en un contexto complejo de globalización/relocalización, de complejidad social, de avance científico-tecnológico, de pérdida del carácter autosuficiente del Estado y de la ambigüedad de la acción estatal. Se hace necesario y urgente que la administración pública puertorriqueña revise sus paradigmas para enfrentar el modo de formular, administrar y evaluar las políticas públicas. Según Jiménez (2007) la gobernanza se refiere entonces a formas y procesos de interacción y cooperación horizontal entre el sector público, el sector privado y los actores sociales que dentro de un marco institucional permite el logro de acuerdos. Sus principios fundamentales son: apertura de la información, integridad y *accountability* mediante la asignación de roles y responsabilidades.

Podríamos entonces plantear la relación que existe entre la gobernabilidad (capacidad del gobierno para la toma de decisión y gestión) la gobernanza

(énfasis en los procesos) y las políticas públicas (desarrollar y posibilitar socialmente la gobernanza). En Puerto Rico, se requiere según Aguilar (2007) implantar un nuevo modelo de gestión pública para generar y normalizar un nuevo tipo de relación entre el gobierno y la sociedad en lo concerniente a la dirección de la sociedad, a las redes de políticas , a las asociaciones público privadas, a la democracia participativa, y deliberativa , al presupuesto participativo, a la contraloría social , a la auditoría ciudadana, al ámbito público- no estatal, a la participación solidaria y a la cogestión del poder, como alternativas de un nuevo modo de gobernar de manera interdependiente, interactiva, en coproducción y con corresponsabilidad.

De este modo, según Jiménez (2007) la gobernanza se referirá entonces a los procesos del gobierno en la interacción social, mientras que la gobernabilidad sería la cualidad conjunta del sistema socio -político para gobernarse a sí mismo. De acuerdo a Mayntz (2000), la evolución de la gobernanza está determinada por los énfasis en los estudios de políticas públicas como una nueva disciplina y por la inducción de cambios en el propio paradigma de la gobernanza.

Podemos concluir que, en Puerto Rico, se requiere un cambio de paradigmas que le exige al gobierno la integración de las políticas públicas, con la gobernabilidad y la gobernanza y abandonar el paradigma de gobernar solo como un proceso político, para lograr una Nueva Gestión Pública (NGP) y un cambio en el modelo de elaborar, implantar y evaluar las políticas públicas que:

- Fomente la participación democrática y abierta en los procesos de preparación de la agenda pública que facilite la identificación de los actores en el proceso.
- Proporcione una visión de conjunto del proceso.
- Permita el establecimiento de un plan estratégico que evite la improvisación.
- Exija un avalúo de necesidades (need assesment).
- Permita un análisis de los problemas y de las alternativas de solución.
- Exija el análisis de costo- eficiencia y de costo-efectividad antes de su aprobación.
- Promueva la evaluación de programas, el diseño y el rediseño de planes y proyectos para atender asuntos de infraestructura y de asistencia social.
- Permita identificar retos y oportunidades para establecer planes estratégicos de desarrollo socioeconómico.

- Requiera la aplicación de enfoques disciplinarios, multidisciplinarios y transdisciplinarios en el análisis de los asuntos públicos.
- Requiera procesos de evaluación formativa y sumativa, así como de auditoría fiscal y programática para detectar deficiencias y tomar medidas correctivas a tiempo.

De este modo, concluyo que el gobierno de Puerto Rico tiene ante sí varias respuestas de solución a su crisis deficitaria tanto en la administración presupuestaria como en la gestión de las políticas públicas, en todas las áreas programáticas de servicios esenciales a los ciudadanos. Sin embargo, recomiendo el cambio hacia un nuevo paradigma: la integración de la gobernanza, la gobernabilidad y las políticas públicas, la rendición de cuentas y la transparencia y la adopción del modelo de la Nueva Gestión Pública (NGP).