



Transparencia y rendición de cuentas para atender el dilema de la gobernabilidad

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

Para abordar el desafío de la gobernabilidad que encaramos, caracterizado por deficiencias en la prestación de servicios, corrupción y aumento en la desigualdad, es preciso que nos replanteemos el proceso de gobernanza para lograr los objetivos de bienestar común, crecimiento y equidad. En este sentido, las tensiones resultantes de la debacle fiscal y la crisis económica, política y social que hemos vivido por más de una década nos han llevado a que le prestemos mayor atención a los principios rectores del buen gobierno de lo público y a replantearnos el papel de los ciudadanos en los procesos de toma de decisiones.

De acuerdo con Douglas North, Premio Nobel de Economía, el dilema fundamental para explicar el éxito o el fracaso de las sociedades surge del conflicto entre eficiencia económica y capacidades de gobernanza. Señala que cuando el interés particular de los gobernantes se sitúa por encima de la eficiencia y la prosperidad económica el resultado es nefasto para el crecimiento económico y el bien común de la sociedad.

El buen gobierno se refiere a la calidad formal y no formal de gobernar, así como a los resultados de la acción de gobernar con eficacia y eficiencia al hacer uso prudente de los recursos públicos. Los principios y las prácticas de buen gobierno propician la gobernabilidad y acercan las pautas formales e informales del gobierno a las buenas prácticas de gobernanza de lo público (Torres & Pratts, 2013). Es decir, las prácticas de buen gobierno reflejan la capacidad de los gobiernos, de sus instituciones y de sus políticas públicas para propiciar el pleno desarrollo de la sociedad mediante reglas y

procedimientos democráticos, en los cuales la transparencia, la rendición de cuentas y la responsabilidad fiscal son los pilares de la gobernanza pública para adelantar el bien común de la sociedad.

En el epicentro del 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. La transparencia, la rendición de cuentas y la responsabilidad fiscal por parte de los gobernantes y los funcionarios públicos se sitúan como factores imprescindibles para posibilitar el desarrollo social y económico de las sociedades.

Los principios rectores de buen gobierno son considerados atributos esenciales para propiciar la prosperidad compartida y el crecimiento inclusivo de las sociedades a nivel mundial. En este contexto, el buen gobierno abarca principios como la transparencia; la rendición de cuentas; la responsabilidad fiscal; la lucha contra la corrupción; mayor inclusión y participación de todos los actores de la sociedad (ciudadanos, academia, empresarios, inversionistas y ONGs) en la toma de decisiones; la instauración del estado de derecho; la reducción de la pobreza y los derechos humanos.

Por su parte, la gobernanza se refiere a las maneras en que los ciudadanos y los grupos de la sociedad expresan sus intereses, resuelven sus diferencias y ejercen sus derechos y obligaciones legales. Contrario a la idea tradicional del gobierno centralizado y burocrático como forma de gestionar los países, el buen gobierno vincula la gestión gubernamental con la noción de responsabilidad para con los ciudadanos, y ante ellos. En este caso, la legitimidad emana de la aceptación y la inclusión de los ciudadanos en el proceso de gobernar, el cual tiene como fin ulterior propiciar el bien común de la sociedad.

En esencia, el buen gobierno es aquel que: (1) que garantiza y presta servicios públicos con eficiencia y calidad; (2) promueve la transparencia y una opinión pública libre y responsable; (3) garantiza la prestación de servicios públicos esenciales de salud, educación de calidad, seguridad para todos y bienestar a los ciudadanos; (4) crea las condiciones favorables para un crecimiento económico inclusivo y generador del bien común que produce prosperidad compartida; y (5) rinde cuentas por los resultados lo que implica usar los recursos públicos de manera prudente y transparente. Al aplicar las prácticas de buen gobierno se fortalecen los procesos de toma de decisiones que conforman la gobernanza, se atienden las señales de corrupción y los reclamos presentes y futuros de la sociedad.

De modo que, los principios rectores del buen gobierno público propician un adecuado funcionamiento de las organizaciones públicas y la consecución de sus objetivos. La transparencia y la rendición de cuentas son principios de buen gobierno que fortalecen la gobernanza, las instituciones democráticas y el estado de derecho. Son prácticas de gestión complementarias, están aliadas, pero no deben confundirse. La transparencia es una precondition de la rendición de cuentas. El gobierno debe rendir cuentas para informar y explicar sus acciones. También debe transparentar la información como meca-

nismo de apertura para mostrar su funcionamiento y ser sujeto al escrutinio público. El buen gobierno integra principios que se entienden aplicables a todas las ramas de gobierno (ejecutiva, legislativa y judicial) y a todos sus niveles (estatal y municipal).

Rendición de cuentas ni es lo mismo ni es igual

Los términos de transparencia, acceso a la información y rendición de cuentas son utilizados con frecuencia por los políticos y funcionarios públicos en campañas políticas y en sus discursos y entrevistas en medios de comunicación sin diferenciar su significado. El uso impropio del vocablo crea confusión y abre espacio para la demagogia política y la propaganda mediática. La rendición de cuentas se refiere al deber del gobierno de responder y asumir la responsabilidad sobre los resultados obtenidos en la gestión pública. Es la obligación que tiene todo servidor público de responder públicamente, ante las exigencias que haga la ciudadanía, por el manejo de los recursos, las decisiones y la gestión realizada en el ejercicio de la función que les ha sido delegada. Si los ciudadanos no tienen acceso a información fidedigna y adecuada de las acciones del gobierno y el Estado no garantiza la rendición de cuentas existen mayores riesgos de que las instituciones públicas cedan a la corrupción.

Definida de manera simple, la rendición de cuentas es la obligación de quienes tienen el poder de asumir responsabilidad por sus acciones. Describe los derechos y las responsabilidades que existen entre las personas y las instituciones que tienen un impacto en sus vidas (incluyendo los gobiernos, la sociedad civil y los agentes del mercado). En los Estados democráticos, la rendición de cuentas ayuda a asegurar que los tomadores de decisiones adhieran a los estándares, normas y objetivos acordados públicamente: los ciudadanos le otorgan poderes a su gobierno para recaudar impuestos, gastar, y promulgar y aplicar leyes y políticas. A cambio, éstos esperan que el Gobierno explique y justifique el uso del poder, y tome medidas correctivas cuando sea necesario.

Desde este punto de vista, la rendición de cuentas tiene un propósito político (fiscalizar el uso de poder de los actores políticos) y un propósito operativo (garantizar el funcionamiento efectivo de los gobiernos). Para ser efectiva, la rendición de cuentas debe tener dos componentes: la capacidad de dar respuesta –la obligación de rendir cuentas y el derecho a obtener una respuesta; y la capacidad de hacer cumplir –garantizar que se tomen medidas o se apliquen sanciones cuando falle la rendición de cuentas.

En esencia, la rendición de cuentas tiene dos dimensiones básicas: por un lado, incluye la obligación de políticos y funcionarios de informar sobre sus decisiones y justificarlas públicamente y por otro, incluye la capacidad de sancionar a políticos y funcionarios en caso de que hayan violado sus deberes públicos. Sin embargo, los resultados de los estudios realizados por diversas entidades internacionales revelan que sólo el 20% de los gobiernos del mundo ofrece suficiente información a los ciudadanos para poder exigirle rendición de cuentas por el manejo del dinero público.

Desde este punto de vista, es esencial mejorar el sistema y los procesos de rendición de cuentas gubernamentales para impulsar el crecimiento inclusivo y el desarrollo social sostenible. Contar con un buen gobierno y con instituciones que rindan cuentas mejora la gobernanza y permite crear un entorno atractivo para la inversión de capital y la creación de empleos. Las prácticas de rendición de cuentas contribuyen a la mejora de la prestación de los servicios públicos; monitorear el desempeño y los resultados del gobierno y promover la gobernabilidad; exigir transparencia y evitar la corrupción en el gobierno; facilitar vínculos efectivos entre los ciudadanos y el gobierno; y abrir espacios para la participación de los ciudadanos en los procesos de formulación de las políticas públicas.

Como ciudadanos responsables tenemos que exigir información completa relacionada con ¿cuáles son los ingresos que sustenta el presupuesto presentado?, ¿cuáles son las prioridades a atender?, ¿cuáles fueron las premisas que apoyan las decisiones del presupuesto?, ¿cómo se relacionan las partidas asignadas con los resultados esperados? y ¿cómo se mide la efectividad en la prestación de los servicios? En esencia, hay mucha tela de donde cortar para que los gobiernos y los funcionarios públicos nos rindan cuentas.

Los portales electrónicos no son sinónimo de transparencia

De igual forma, el mal uso del término transparencia continúa generando ambigüedad y creando falsas expectativas. Un gobierno abierto y transparente solo puede serlo en la medida en que haga pública toda la información de que dispone. Como regla general toda la información pública pertenece a los ciudadanos y debe ser puesta a su disposición. Como práctica de gestión pública, la transparencia de la información debe contar con atributos más allá del simple hecho de publicar documentos y datos.

En el contexto de Puerto Rico vemos cómo los políticos y los funcionarios públicos enarbolan como bandera la transparencia y la rendición de cuentas como términos que están de moda sin que sus acciones en la práctica lo validen y sin distinguir su significado y su verdadera función en el sistema de gobernanza pública. Los escándalos de corrupción más recientes y la discusión del proyecto presupuestario es un vivo ejemplo de las debilidades de la rendición de cuentas que continuamos arrastrando. Nuevamente el proceso presupuestal careció de información, datos y estadísticas claros y precisos para sustentar la priorización de los programas y los proyectos que el gobierno se propone adelantar y viabilizar. Tampoco contamos con información que evidencie la inclusión de espacios de participación, no hay definiciones claras y precisas de conceptos y no se identifican los procedimientos, instrumentos y responsabilidades que orientaron la elaboración presupuestal. La opacidad de la información y la ausencia de rendición de cuentas propician el aumento de la corrupción.

A diferencia de muchos países, Puerto Rico no ha logrado una legislación integrada sobre la transparencia en el sector público, pese a que sí han existido dos iniciativas concretas. En primer lugar, el 11 de mayo de 2015 fue presentado por petición del Centro de Gobernanza Pública y Corporativa (CGPC), el Proyecto de la Cámara de Representantes núm. 2469 que proponía la promulgación de la Ley de transparencia,

acceso a la información pública y rendición de cuentas de la gestión pública de Puerto Rico (PC 2469). Tras las correspondientes vistas, el Proyecto fue revisado, pero posteriormente no fue atendido en la Sesión Legislativa. En el 2017 el Centro de Gobernanza presentó una al gobernador entrante versión revisada del P de la C 2469 como una legislación modelo. Los esfuerzos realizados por el Centro de Gobernanza para lograr una reunión dirigida a encaminar la legislación sobre transparencia y rendición de cuentas fueron nulos.

En segundo lugar, el 9 de mayo de 2016 fue presentado el PC 2944 que proponía la creación de la *Ley de transparencia y acceso a la documentación e información pública* y era impulsado principalmente por el Centro de Periodismo Investigativo (CPI). Esta iniciativa también fue a vistas públicas y bajó al pleno con enmiendas, pero al final quedó pendiente de acción legislativa. Recientemente se aprobaron los proyectos de ley P del S 236 sobre “Ley de Datos Abiertos del Gobierno de Puerto Rico” y P de la C 1095 conocido como “Ley de Transparencia y Procedimiento Expedito para el Acceso a la Información Pública” los cuales no atienden los indicadores internacionalmente reconocidos como mejores prácticas de legislación sobre transparencia, acceso a la información y rendición de cuentas. Estos proyectos son deficientes, contrarios a los principios de transparencia y gobierno abierto y limitan aún más el derecho a los ciudadanos al acceso de la información pública.

La transparencia es un principio de política pública. Consiste en que la ciudadanía tenga información confiable y oportuna sobre los asuntos públicos más la oportunidad de identificar a los responsables en cada instancia de la gestión gubernamental. El acceso a la información es el derecho y la facultad que tiene toda persona para acceder a toda información generada en el desempeño de la función pública y en poder de una agencia o un servidor público en el curso de su función pública. Pertenece a la primera generación de políticas de transparencia, en la que el énfasis está en conocer la acción del gobierno; la segunda generación de transparencia se relaciona al uso de la información por los ciudadanos para resolver problemas públicos y para una toma de decisiones más informada; la tercera generación de políticas de transparencia se da cuando existen plataformas para la generación e intercambio de información entre el gobierno y los ciudadanos, y en la que existen mecanismos para la participación y colaboración entre diseñadores de políticas públicas y los beneficiarios de dichas políticas. Por su parte, la rendición de cuentas es el deber de las autoridades gubernamentales de responder y asumir la responsabilidad sobre los resultados obtenidos en la gestión pública.

La transparencia y el derecho de acceso a la información pública posibilitan la inclusión, la colaboración y la fiscalización de los ciudadanos de las acciones de sus gobernantes y funcionarios. Pero debemos ir un poco más allá y utilizarlas para mejorar la gestión de los servicios públicos, para hacer que los ciudadanos puedan ser corresponsables y para generar riqueza. No cabe duda de que tanto los portales en la internet como las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC) son herramientas importantes para implantar las políticas de transparencia. El uso de internet y el diseño de portales electrónicos son una herramienta para apoyar las políticas públicas de transparencia y rendición de cuentas gubernamental que pueden ayudar a la mejora de los servicios

públicos y a la recuperación de la confianza de la ciudadanía en los gestores públicos y la clase política.

Los portales de transparencia por sí mismos no van a conseguir que una administración opaca sea transparente. Las plataformas tecnológicas más avanzadas serán un fiasco si no se tienen en cuenta los elementos que conforman un sistema de gobierno abierto. Pero también es cierto que, sin un adecuado uso de la tecnología, ninguna administración pública podrá ser transparente en la práctica. No nos llamemos a engaño, el gobierno abierto y las plataformas de datos abiertos implican la existencia de gobiernos transparentes. No confundamos cuál es el objetivo final de las prácticas de transparencia y evitemos celebraciones prematuras cuando lo que necesitamos para avanzar en las reformas de gobernanza son verdaderas políticas de transparencia y una auténtica ley de transparencia que establezca los principios y las obligaciones de buen gobierno que deben cumplir los funcionarios gubernamentales, así como las consecuencias jurídicas derivadas de su incumplimiento.

Reflexiones Finales

El complejo contexto de crisis político-institucional y de valores en que desarrolla sus funciones el sector público hace cada vez más necesario el que se desarrollen políticas públicas de transparencia y rendición de cuentas y se diseñen marcos institucionales y de gestión para implantarlas y asegurar su efectiva ejecución y resultados. La institucionalización de políticas de transparencia, así como el desarrollo de una cultura de rendición de cuentas son indispensables si queremos evitar los riesgos de una catastrófica y costosa involución.

Urge que los gobiernos transparenten la información y rindan cuentas por los resultados de su gestión y que los ciudadanos participemos activamente en la solución y la toma de decisiones de los asuntos que nos afectan y fiscalicemos a nuestros gobernantes y funcionarios públicos. Es imprescindible la existencia de un liderazgo político claro, decidido y firme que haga de las políticas públicas de transparencia un eje central de la acción del gobierno y no una mera acción cosmética aislada, maquillada por las agencias de publicidad.

Debemos ser capaces de desarrollar verdaderas políticas públicas de transparencia en la gestión gubernamental y aprobar legislación como vehículo para propiciar la gobernabilidad del País y el uso prudente de los recursos públicos. Es precisamente hacia el desarrollo de las políticas de transparencia de segunda y tercera generación hacia donde deben enfocarse las reformas de gobernanza para poder lograr la transparencia para la apertura de la información pública, la inclusión ciudadana y la rendición de cuentas que queremos.

No es aceptable continuar en un ambiente opaco y tóxico de toma de decisiones para delinear la agenda pública. La falta de transparencia y la permisividad con la corrupción continúa impidiendo la búsqueda de respuestas a los diversos y complejos problemas que nos afectan. Dar respuesta a los serios e impostergables asuntos que enfrentamos permitirá asegurar el bienestar de las generaciones futuras.

No podemos seguir improvisando, es inaplazable que los gobiernos sean transparentes y que rindan cuentas por su gestión y los resultados. Concurrentemente es imprescindible elevar las competencias ciudadanas para desarrollar plenamente el papel de los ciudadanos en la democracia. Una sociedad más responsable, eficaz innovadora y empoderada es promotora del cambio y la transformación social para el bienestar de todos.

La corrupción se combate con transparencia, capacidad y competencia. Necesitamos una auténtica hoja de ruta que permita mejorar las capacidades de gobernanza, desarrollar verdaderas políticas de transparencia de una forma racional y eficiente que garantice la rendición de cuentas de los resultados de la gestión gubernamental y maximice el uso de recursos fiscales escasos.

Julio 2019