



Gobernar, gestionar y administrar... no es lo mismo ni es igual

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

La cada vez más alarmante pérdida de la gobernabilidad que vivimos al presente preocupa seriamente por los impactos adversos en la calidad de vida de la sociedad. Es evidente que en el tramo del siglo 21 que transitamos Puerto Rico se encuentra hoy en una encrucijada mayor respecto al reto de mejorar las capacidades de gobernanza, gestión y administración pública para avanzar en el mejoramiento de la calidad de vida de la sociedad. Los desafíos que encara el país exigen gobernar, accionar y gestionar los asuntos públicos integralmente para satisfacer las necesidades de salud, educación, vivienda, obras y servicios y convivir con mayor seguridad y justicia y con menos desigualdades.

La pandemia trajo consigo una gran disrupción. Ya llevábamos mucho tiempo con una alta turbulencia, pero el coronavirus la elevó exponencialmente. En este contexto, la

gobernanza de los asuntos públicos tiene a la sociedad como primera destinataria y partícipe necesaria de lo que se hace en la búsqueda del bien común, la satisfacción de las necesidades de la sociedad y la aceptación y legitimación de la ciudadanía. De ahí que, es impostergable articular un sistema de buena gobernanza pública que movilice la acción hacia las áreas críticas que hay que atender. No es aceptable continuar en el círculo vicioso de las malas decisiones sobre los problemas medulares que impactan la vida de todos.

Ciertamente los retos que enfrentamos para instituir una buena gobernanza, luchar contra la ineficiencia económica, la corrupción política, la debilidad institucional y la anomía social exigen instituir una nueva forma de gobernar, gestionar y administrar los asuntos públicos. El proceso de transformación necesario hace imperioso articular una visión de país y un modelo de desarrollo incluyente, sustentable y socialmente justo que propicie la prosperidad compartida y la igualdad en la sociedad.

Para gobernar y administrar con responsabilidad es imperioso lograr sincronía entre las instancias del proceso de gobernar. Gobierno y administración pública son anverso y reverso de la realidad estatal. El estado acciona a través del gobierno mediante una administración pública. Por ello, un gobierno que no toma decisiones no gobierna. Asimismo, una administración pública que no implanta acciones no administra. Claramente, no hay estado sin gobierno y sin administración.

Si bien el gobierno y la administración pública son fenómenos que corresponden a un mismo objeto de conocimiento es claro que corresponden a procesos de formación lógica diferentes de un todo. El primero tiene que ver con el arte de gobernar y el otro, con la técnica administrativa. La función política de gobernar no puede ser suplantada con los procesos técnicos de administrar. El arte de gobernar se distingue de la acción pública de administrar el gobierno en el liderazgo y la visión de país de largo plazo que las acciones definidas por el gobernante trazan en el horizonte de largo plazo. Entre gobernar y administrar existe un abismo. Las diferencias son inmensas. Administrar, es un asunto de peritaje y técnica. Gobernar es un asunto de liderazgo y visión integral de los asuntos públicos.

No se trata entonces solamente de administrar el gobierno y sus recursos, algo que es parte de las habilidades de un buen gestor público y que debería ser una labor profesional e independiente del gobernante o gobierno de turno. La sana y eficaz administración pública distingue el papel discrecional del gobernante y el énfasis de la acción pública y no debe estar atado al día a día de la gestión, sino en la orientación estratégica del país. El arte de gobernar implica transparentar la información sobre su gestión, rendir cuentas por los resultados, escuchar y valorar el esfuerzo realizado con objetividad y sin subestimar o sobrevalorar los aciertos y desaciertos. El liderazgo del gobernante se ejerce a partir de la razón, la negociación y la visión estratégica del país.

La encrucijada de mejorar las capacidades de gobernanza y gestión pública

La capacidad y eficiencia directiva de los gobiernos se ha colocado en el centro de las disciplinas que estudian el gobierno y en el corazón de la preocupación ciudadana. Para atender este desafío se plantea que en las actuales condiciones sociales de cambios

acelerados e incertidumbre es necesario pero insuficiente un gobierno capaz para la condición de complejidad e incertidumbre de la sociedad. La gobernanza de los asuntos públicos tiene a la sociedad como primera destinataria y partícipe necesaria de lo que se hace en la búsqueda del bien común, la satisfacción de las necesidades de la sociedad y la aceptación y legitimación de la ciudadanía.

Por ello, las condiciones de cambios acelerados e incertidumbre colocan al centro de la gestión pública la capacidad y eficiencia directiva del gobierno. Los debates más recientes en la esfera pública sobre el fracaso en las decisiones gubernamentales en asuntos críticos tales como: entregar el control de los muelles del puerto de San Juan a una sola empresa; el manejo deficiente de los proceso de otorgación de permisos de construcción en Rincón, Aguadilla y Río Grande; la negligencia e incompetencia del municipio de Mayagüez en el manejo de la cartera de inversiones sin la adecuada protección de los activos municipales y el patrimonio histórico; y la incapacidad del estado de generar respuestas para atender de manera eficiente los casos de maltrato de niños, mujeres y adultos mayores, atestiguan el fracaso de un proceso de gobernar que no atiende las necesidades de la sociedad.

Es evidente que el País necesita impulsar cambios radicales para romper con la incapacidad institucional y la irresponsabilidad administrativa que hemos vivido por décadas. Los resultados de los estudios realizados por el Centro de Gobernanza durante la pasada década puntualizan que los problemas que encara el país han deteriorado la gobernabilidad y la formulación de políticas públicas eficaces para propiciar el bien común de la sociedad. 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.

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. 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.

El buen gobierno de acuerdo con 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.

Según plantea Aguilar Villanueva (2014)¹, el gobierno sigue siendo un actor central pero insuficiente para atender los complejos problemas que enfrenta la sociedad y debe compartir la esfera pública con otros actores públicos, privados y con la gente a quienes se deben. Esta premisa 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 e inclusiva.

Reflexiones finales

En tiempos de gran turbulencia como el que vivimos las decisiones sobre los complejos problemas que nos afectan son fundamentales para hacer frente a las situaciones más apremiantes que encaramos como sociedad. Nos urge mejorar la gobernanza y fortalecer las capacidades institucionales y directivas que permitan que el estado retome su rol como el principal responsable de mejorar la capacidad institucional y la eficiencia política y diseñar y gestionar políticas públicas para el bien común. La mejora de la gobernanza pública debe ir encaminada a superar los siguientes desafíos:

- ***Eficiencia en el proceso de gobernar.*** Para superar las marcadas ineficiencias del proceso de gobernar es imperioso instituir un proceso de gobernanza pública que genere eficiencia y propicie el logro de resultados para atender los problemas de la sociedad. Sin duda, se trata de uno de los aspectos más difíciles de corregir, por las fuertes inercias del viejo modelo burocrático que se arrastra. Romper con la burocratización de la administración pública y coproducir respuestas con todos los actores sociales es esencial para lograr los resultados en beneficio de la sociedad y generar confianza en esta época de incertidumbre y disrupción sin precedente.

¹ Centro de Gobernanza Pública y Corporativa (2014) Cátedra Magistral, *La gobernanza de los asuntos públicos*.

- **Transparencia gubernamental.** Es necesario adoptar un marco jurídico integrado y coherente para impulsar una auténtica transparencia gubernamental y fortalecer los sistemas de acceso a la información. Urge abandonar la transparencia cosmética. Mejorar la supervisión y fiscalización en su implantación.
- **Rendición de cuentas.** Implantar sistemas de rendición de cuentas vinculados a las herramientas de transparencia para monitorear y evaluar los objetivos y los planes estratégicos de gobierno, los planes operativos anuales y el presupuesto gubernamental.
- **Apertura de datos y digitalización.** Es necesario adoptar una política pública para la apertura y digitalización de datos. En tiempos de pandemia la digitalización es una premisa esencial para la continuidad en la prestación de servicios, el fortalecimiento de la transparencia y para propiciar el desarrollo económico y la creación de empleos.
- **Integridad pública.** Es necesario definir una política pública de integridad en cada que abogue por la mejora de las infraestructuras éticas de las organizaciones públicas y sirva de antídoto para prevenir y combatir la corrupción. Asimismo, la ejemplaridad pública es esencial para fortalecer la confianza en las instituciones gubernamentales.
- **Gobierno abierto e inclusión ciudadana.** Se requiere mejorar la normativa y el marco regulador de la participación ciudadana. Extender las diferentes modalidades de participación ciudadana en las políticas de los diferentes niveles de gobierno. Articular proyectos demostrativos de democracia participativa y evaluar sus resultados.
- **Redes de gobernanza.** Participación efectiva de los diferentes niveles de gobierno y de instituciones públicas, privadas y ONGs con la finalidad de que actúen como medios para impulsar sinergias y de aprendizaje compartido.

El verdadero desafío para cerrar la brecha entre buen gobierno y bien común reafirma la necesidad de construir sinergias y generar complementariedad para articular, focalizar y optimizar las acciones de apoyo e inversión requiere de una estrategia que permita incrementar el impacto de los programas, proyectos y políticas públicas y reducir la duplicidad de esfuerzos para un uso más eficiente y focalizado de los recursos limitados disponibles. Asimismo, es imperioso formular políticas públicas efectivas, adoptar estrategias y procesos concertados y fundados en pro de una mejor gobernanza y formular políticas económicas que propicien la prosperidad compartida y el bien común de la sociedad.

El contexto de la función pública en tiempos de pandemia nos obliga a levantar nuevos cimientos que detengan la carrera hacia el espiral de decadencia de la gestión pública. Hoy es más que evidente que tenemos que superar la barrera de falta de voluntad política para proceder a los necesarios cambios en la cultura de hacer gobierno por diversas

razones: (1) porque las lecciones aprendidas durante esta pandemia evidencian la posibilidad de hacer las cosas de forma distinta y con buenos resultados, los ejemplos de Nueva Zelanda, Singapur y Corea del Sur son testimonio fehaciente de los resultados positivos de una buena gobernanza; (2) porque los resultados demuestran la ineficiencia de la forma actual en que hemos gobernado; y (3) porque desde el ámbito de los centros de pensamiento y la academia es posible, necesario y hasta obligado continuar generando nuevo conocimiento, interpretaciones y respuestas diversas para atender los problemas sociales y económicos que nos afectan.

En este sentido, los retos extraordinarios que vivimos se convierten en una oportunidad con un horizonte estratégico para atender problemas recurrentes que superan con creces el ciclo político. Es apremiante atender los desafíos para luchar contra la ineficiencia económica, la corrupción política y administrativa, las debilidades institucionales y la anomía social. Estos retos solo serán superados si se logra articular un sistema de gobernanza pública que provea una verdadera respuesta a los problemas de la sociedad, una profunda mejora de la calidad institucional y de la eficiencia de las organizaciones públicas.

Se trata de consolidar los progresos y corregir los retrocesos. Sabemos que se puede... todos estamos convocados para emprender la gesta de transformar el país que nos reclama la historia.

Agosto 2021