

Imagen de las instituciones públicas en Colombia y su relación con gobernanza

Ana Lilia Pérez¹

¹ Universidad Colegio Mayor de Cundinamarca, Bogotá - Colombia; analperez@unicolmayor.edu.co

Received: 30/05/2020; Accepted: 15/06/2020; Published: 30/06/2020

Abstract: This article is presented as analysis of the concept of governance from the backbone 1 of the global competitiveness report IGC of the World Economic Forum for Colombia between 2012 and 2017. The following variables were taken: public confidence in politicians, irregular payments and bribes, judicial independence, waste of public expenditure and transparency in the formulation of government policies. The approach was descriptive, statistical, rankings and scoring were taken during the period 2012 - 2017 and an analysis of its evolution was made. The study allows to conclude, in 2017 the variables showed unfavorable results in their rating on the scale of 1 to 7 compared to the results in 2012, which highlights the deterioration of public confidence in politicians and the waste of public expenditure.

Keywords: governance; public institution; Colombia

1. Introduction

Durante las últimas dos décadas el sistema internacional se ha reconfigurado desde lo político, lo cultural y lo económico. Sin olvidar que Estados Unidos es la nación más poderosa del mundo, la transformación actual reconoce el auge de los demás, como lo afirma Zakaria (2011), se evidencia una alteración de la distribución del poder en el mundo, por aquellas naciones emergentes que se agrupan en una especie de clubes que pretenden mayor visibilidad en la esfera internacional. De esta forma, las mediciones que realizan organismos internacionales como el Banco Mundial, la Organización Mundial para el Comercio OMC, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico OCDE y el Foro Económico Mundial FEM, se convierten en instrumentos cuantitativos que contribuyen a comprender ventajas y desventajas respecto de un factor específico. En este contexto, para Colombia los resultados del entorno político desde sus instituciones, según el FEM, refleja un importante deterioro en los últimos 6 años, que por supuesto, incide en su imagen internacional.

Generalmente se ha venido confundiendo gobernanza con gobernabilidad; esta confusión terminológica puede abordarse desde lo conceptual y desde lo ideológico. Desde un enfoque puramente conceptual, la gobernabilidad se relaciona con las cualidades para gobernar y la gobernanza se define como la forma de gobernar con predisposición al desarrollo económico social e institucional [1]. Una explicación más simple la postula Torres (2007), quien afirma que la gobernanza son las reglas de juego en un sistema social; en tanto que la gobernabilidad son las capacidades de los actores sociales.

En un sentido más amplio y específico la gobernanza según Rhodes (2000) plantea un análisis múltiple que incluye siete definiciones: gobernanza corporativa, nueva gestión pública, buena gobernanza, interdependencia internacional, sistemas sociocibernéticos, economía política y redes; todas relacionadas con reglas de juego que marcan la interacción entre agentes. Otra aplicación, formulada por Hirst (2000) quien incluye la gobernanza en el ámbito del desarrollo económico, en las instituciones y regímenes internacionales, en lo corporativo y como eje de expansión de la gestión pública con el uso de redes para coordinar actividades.

Para Navarro (2002), la gobernanza se relaciona con el ejercicio del Estado como protagonista en la toma de decisiones que afectan el interés colectivo; la manifestación de su poder se despliega por su autoridad y capacidad de intervención.

En retrospectiva, el Banco Mundial incluyó en 1989 se refirió a la gobernanza como eje de desarrollo sustentable a largo plazo relacionado con la buena gestión del Estado [2]. Por su parte, la Organización de Estados Americanos OEA, contempla la gobernanza desde tres dimensiones, políticoinstitucional, económicosocial y de seguridad [3]. Para el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD se vincula sin distinción la gobernabilidad con la gobernanza democrática en un sentido vinculante que argumenta la participación de la sociedad en la formulación de políticas públicas, la gestión de las instituciones democráticas, lucha contra la corrupción y protección de los derechos humanos [4].

En este orden de ideas, estos organismos pretenden articular la gobernanza como pilar de la construcción y consolidación democrática basada en la eficiencia económica. Este dogma fue adoptado progresivamente durante la década de los noventa en países latinoamericanos aceptando a la democracia como objetivo legítimo de desarrollo.

Ahora bien, en Colombia, los factores relacionados con gobernanza han sido analizados desde diversos frentes, como el derecho ambiental, la salud pública, el ordenamiento territorial, la administración de recursos naturales renovables y no renovables, incluso se ha considerado a la iglesia católica como coautor de gobernanza por su participación en la reconstrucción de un orden social y político.

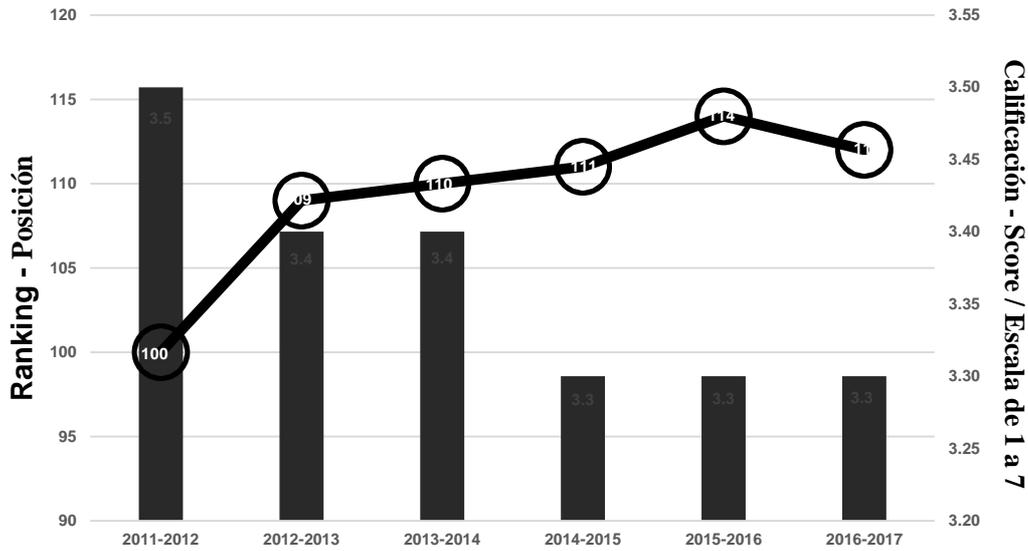
2. Resultados

A través de 12 pilares de requerimientos básicos, potenciadores de la eficiencia y factores de innovación y sofisticación, el FEM calcula anualmente el Índice Global de Competitividad IGC, presentando tendencias y cambios que generan debate en la comunidad internacional, que, para este análisis, simplifican un fenómeno que mide el desenvolvimiento de las instituciones públicas al considerar la función pública como garante de seguridad y equidad en un Estado Social de Derecho. Si bien es cierto, en Colombia se ha vulnerado el sistema institucional al cuestionar la función de las instituciones públicas. En un proceso de radicalización política y deslegitimación de la oposición se han superado crisis políticas marcadas por el bipartidismo tradicional.

Haciendo alusión a otro indicador, con el cálculo del Doing Business, el Banco Mundial mide la forma en cómo las regulaciones nacionales favorecen o limitan la actividad empresarial, por eso, es posible conocer cómo se administra la justicia en Colombia. La importancia de interpretar este tipo de reportes como herramienta de evaluación y comparación con otros países, se alinea con la impronta neoliberal de eficiencia de la gestión pública que radia el Banco Mundial [5]. Como resultado, se observa que el sistema judicial colombiano es uno de los más lentos e ineficientes del mundo, una de las principales causas es la congestión en los despachos judiciales debido a los procedimientos, el tiempo y los costos. La gobernanza global se deriva del concepto básico de gobernanza que usa los medios con el fin de influir en comportamientos, en producción y distribución de recursos entre gobernadores, gobernados y público [6]. En todo caso, la calidad de las leyes y las disposiciones institucionales que apalancan la actividad productiva deben inclinarse por mayor y mejor crecimiento y desarrollo económico.

Se plantea entonces la relación entre la imagen internacional de las instituciones en el ámbito de las relaciones internacionales, como recurso de una política exterior expansiva. Consecuentemente, los resultados presentados en la gráfica 1, no favorecen la transición de un modelo de especialización del sector primario con bajo valor agregado hacia una tecnificación de otros sectores, que se pueden favorecer con instrumentos de política pública, como el caso de INNpuls, el programa Vive Digital del Ministerio de Tecnologías de la Información y la Comunicación MINTIC, y Bancoldex, que financia empresas con propósitos de exportación.

Gráfica 1 Ranking y puntuación del pilar Instituciones entre 2011 y 2017 en Colombia

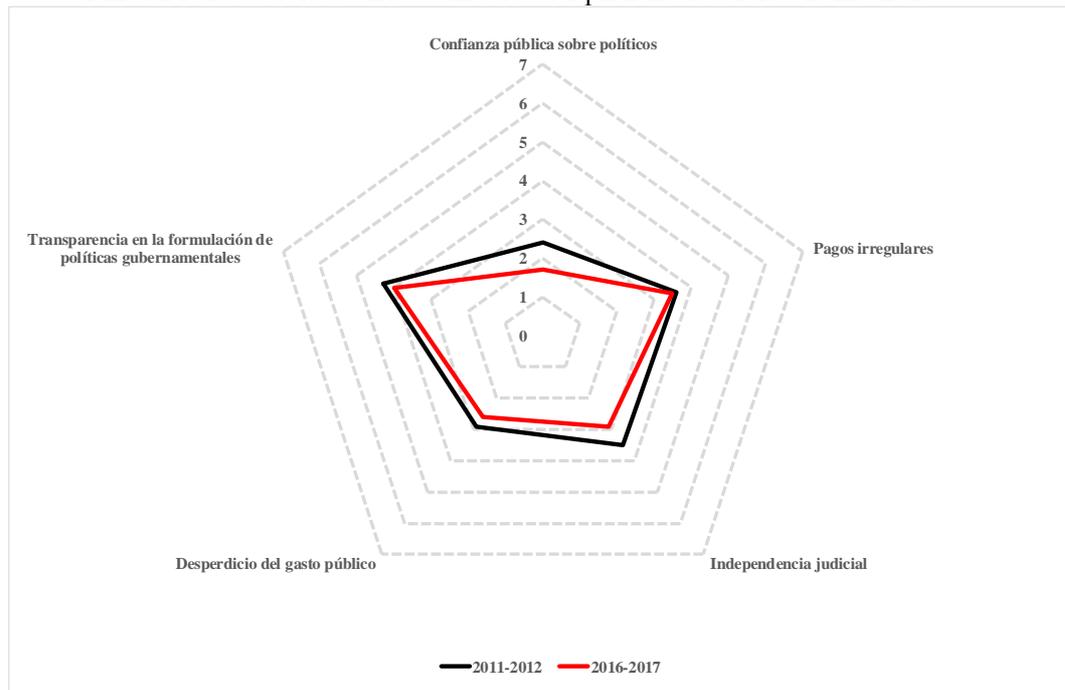


Fuente: Elaboración propia con datos del FEM (2012 – 2018)

De acuerdo con los resultados presentados por el FEM, Colombia ocupó en 2017 el puesto 112 en el pilar de Instituciones, cayendo 12 puestos respecto de 2011, cuando se encontraba en el puesto 100, que deja ver un retroceso que se confirma con la disminución en la calificación de 3,5 a 3,3 entre 2011 y 2017.

En concordancia con las mediciones, en un marco cognitivo dominante, Polanco, Ramírez, & Orozco (2016) afirman que, a partir de estándares internacionales, los empresarios pueden evaluar el desempeño de determinado sector, y asumir una postura pragmática o prudente en la toma de decisiones.

Gráfica 2 Puntuación de cinco variables del pilar Instituciones 2012 - 2017



Fuente: Elaboración propia con datos del FEM (2012 – 2017)

Según se observa al interior del pilar de Instituciones, en general, se afirma que las cinco variables han desmejorado en su calificación entre el 2012 y el 2017, todas presentaron disminución, la cual se acentúa al considerar que la escala está definida entre 1 y 7. En efecto, la confianza pública sobre políticos fue, la variable de mayor impacto negativo, al pasar de 2,4 a 1,7. La transparencia en la formulación de políticas gubernamentales, la cual afecta directa e indirectamente al sector empresarial también presentó una disminución disminuyendo tres puntos entre 2012 y 2017, no obstante es la de mejor score.

De acuerdo con Aceves (2013), es posible considerar que el ideal de un poder real que emana de las instituciones públicas del poder ejecutivo se soporte en la democracia y la gobernanza; ésto para desarrollar capacidad de acción legislativa y judicial y que la relación de arriba hacia abajo, en un modelo unidireccional, sea referente de un gobierno que atiende las propuestas sociales.

3. Discusión

Actualmente, uno de los debates más significativos en el campo de la gobernanza en Colombia, está relacionado con la capacidad y eficiencia directiva de la administración pública. En un Estado Social de Derecho, respetuoso de los derechos humanos se evidencia la discrepancia entre lo organizativo y lo político-institucional. Esta ineficacia refleja una democracia desalentada por el factor social de la pobreza y la desigualdad, en un sofisma de universalización progresiva de bienestar. De allí la relevancia de las capacidades en las instituciones de atender una sociedad siempre insatisfecha por la crisis en la institucionalidad democrática.

De acuerdo con lo planteado por Hernández (2007), la democracia se percibe como un instrumento que elige y autoriza gobiernos en un juego de oferta y demanda. Este enfoque de mercado en donde los políticos son oferentes y los ciudadanos consumidores, perfila a la clase política como mercantilista del poder perdiendo de vista el interés por la sociedad. Bajo el enfoque económico, se parte del supuesto que los agentes son racionales y, por lo tanto, sus decisiones maximizan su utilidad en un mercado político mediado por circunstancias de libre competencia. Esta interacción entre instituciones políticas y sociedad ha desplazado la noción de un gobierno que persigue el interés por el bienestar ciudadano.

En contraste con lo expuesto por Aguilar (2007) la capacidad de gobernanza se debe orientar básicamente al control y resolución de conflictos, aumentar la seguridad y especialmente reducir la incertidumbre jurídica. Por consiguiente, el reto de enfrentar problemas se mide en la capacidad del gobierno, así, las funciones gubernamentales desde lo directivo se deben orientar a cumplir con los deberes constitucionales del Estado.

4. Conclusión

En términos de posición a 2017, Colombia se encuentra en la posición 112, estando en la posición 100 en 2012. Con una escala del 1 al 7, en la cual el 1 representa la posición más desfavorable y el 7 la más favorable, la calificación obtenida por Colombia entre 2014 y 2017 fue de 3.3, en 2012 se encontraba en 3.5. La debilidad institucional se refleja por el cambio institucional y reforma del Estado marcados por la propia evolución de la sociedad en un entorno globalizado. Los resultados permiten evaluar el grado de eficiencia de las Instituciones, así como apreciar qué variables tienen un mayor impacto en su política. La estabilidad e independencia de las instituciones que fundamentan la gobernanza se logra a través de la democracia participativa de los procedimientos y la reivindicación de derechos y libertades individuales [7]. Instituciones sólidas que formulen y ejecuten políticas públicas contundentes, categóricas y diferenciales impactan, inevitablemente de forma positiva a la sociedad y se asume el reto de disminuir la dependencia con la hegemonía.

References

- [1] E. Castro, «Aproximación al concepto de gobernanza en Colombia y algunos apuntes sobre su importancia en el derecho ambiental,» *Opinión Jurídica*, Vols. %1 de %2Junio - Diciembre 2011, n° 166, pp. 33-56, 2011.
- [2] Banco Mundial, «Informe sobre desarrollo mundial: el Estado en un mundo de transformación,» Banco Mundial, Washington D.C., 1997.
- [3] Organización de los Estados Americanos OEA, «Lineamientos para el Programa de Gobernabilidad democrática en las Américas,» OEA, Párrafo resolutivo 3 (XXXIII/03), 2003.
- [4] PNUD, «Hacia una un concepto integral de gobernabilidad y gobernanza democrática,» Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD, 2005.
- [5] R. Sánchez, «Indicadores Doing Business como tecnología de gobernanza global sobre la administración de justicia en Colombia,» *Precedente*, vol. 5, n° Julio - Diciembre, pp. 41-74, 2014.
- [6] K. Davis, B. Kingsbury y S. Merry, «Introduction: Global Governance by Indicators,» de *Governance by Indicators: Global Power through Quantification and Rankings*, Oxford, Oxford University Press, 2012.
- [7] B. Sorj, «La nueva dinámica política de América Latina: temas para una agenda de investigación,» *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, vol. LVIII, n° 217, pp. 61-79, 2013.
- [8] F. R. Zakaria, *The Post-American World: Release 2.0*, Nueva York: W.W. Norton, 2011.
- [9] FEM, «Informe del Índice Global de Competitividad. Foro Económico Mundial,» 2017.
- [10] Banco Mundial, «Indicadores de desarrollo mundial,» BM, New York, 2016.
- [11] J. Polanco, F. Ramírez y M. Orozco, «Incidencia de estándares internacionales en la sostenibilidad corporativa: una perspectiva de la alta dirección,» *Estudios Gerenciales*, n° 32, pp. 181- 192, 2016.
- [12] F. Aceves, «Poderes fácticos, comunicación y gobernabilidad: un acercamiento conceptual,» *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, vol. LVIII, n° 217, pp. 269-280, 2013.
- [13] L. F. Aguilar, «El aporte de la política pública y de la nueva gestión pública a la gobernanza,» *Reforma y Democracia*, n° 39, pp. 1-15, 2007.
- [14] A. Hernández, «Las promesas incumplidas de la democracia liberal y los desafíos de la gobernabilidad democrática,» de *El desarrollo: perspectivas y dimensiones. Aportes disciplinarios*, Bogotá, Universidad de los Andes. Centro Interdisciplinario de Estudios Regionales CIDER, 2007, pp. 369-408.
- [15] C. Navarro, «Gobernanza en el ámbito local,» de *VII Congreso Intenacional del CLAD sobre la reforma del estado y de la Administración Pública*, Lisboa, Portugal, 2002.
- [16] J. Torres, «Gobernanza, gobernabilidad y buen gobierno: aproximación conceptual,» de *El desarrollo; perspectivas y dimensiones. Aportes disciplinarios*, Bogotá, Univesidad de los Andes, Centro Interdisciplinario de Estudios Regionales CIDER, 2007, pp. 409-431.
- [17] R. Rhodes, «Governance and Public Administration,» de *Debating Governance. Auhority, Steering and Democracy.*, Oxford, Oxford Univesity Press, 2000, pp. 54-90.