

APERTURA Y TRANSPARENCIA PARA VIABILIZAR LOS CAMBIOS ESTRUCTURALES INAPLAZABLES

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

Las carencias en la información presupuestaria que el gobierno pone a disposición de los ciudadanos es inquietante en un contexto de crisis fiscal, colapso de la economía y el debilitamiento de la confianza entre los ciudadanos y su gobierno. La opacidad de la información y la incapacidad de involucrar al ciudadano en la toma de decisiones o explicar sus planes y presupuestos debilita la confianza y perjudica la democracia. Es impostergable trabajar juntos para asegurar que la información esté disponible, que se tomen decisiones eficientes y que estas decisiones se tomen de manera inclusiva. Para lograrlo, es necesario crear los mecanismos publicando suficiente información presupuestaria para garantizar los adelantos en las reformas ineludibles a emprender en beneficio del bien común.

Los cambios estructurales que requiere el País son inaplazables y exigen que se atiendan y se discutan de manera diáfana y clara para su correcta priorización y ejecución. En décadas recientes, se ha observado una reducción en la confianza pública,

en parte debido a que los gobiernos no pudieron o no quisieron responder a los principales desafíos, como la administración deficiente de los recursos públicos, la pobre calidad de los servicios, los escasos resultados alcanzados, la falta de transparencia, los altos niveles de corrupción y un aumento significativo en la desigualdad social.

Fundamental la Apertura y la Transparencia

La necesidad de contar con información relacionada con el presupuesto y el gasto gubernamental está en el centro del debate público. Ante el deterioro de la economía, la inestabilidad de las finanzas públicas y las deficiencias de la gobernanza es impostergable transparentar el gobierno, publicar los estados financieros auditados y abrir el presupuesto público como un medio eficaz para explicar de manera clara los problemas que enfrenta el gobierno, mejorar la comprensión de las acciones tomadas y por emprender y exigir responsabilidades por el uso de los fondos públicos.

El plan fiscal presentado por el gobierno, esencial para la aprobación del nuevo presupuesto público, representa un momento oportuno para exigirle al gobierno que actúe conforme a los estándares de transparencia y responsabilidad fiscal como principios rectores de buen gobierno. Al presente la Junta de Supervisión Fiscal (JSF) extendió el plazo para que el gobierno presente el plan fiscal revisado. El documento originalmente presentado por el gobierno no cumplió con los requisitos de la Junta y se construyó con unas premisas optimistas y con falta de claridad en la información por lo que fue devuelto por la JSF para ser revisado siguiendo las observaciones que surgen del análisis de la Junta.

Para que el proceso presupuestario se formule de acuerdo a los estándares de mejores prácticas es fundamental que el gobierno publique datos completos, puntuales, accesibles y abiertos sobre sus ingresos y gastos. Es fundamental que las proyecciones de ingresos y gastos estén rigurosamente fundamentadas. De igual forma, es apremiante conocer las prioridades de programas y proyectos a ejecutar y los fondos asignados a dichas prioridades. Urge que el gobierno encamine un proceso formal y riguroso para mejorar tanto la transparencia como la rendición de cuentas en el proceso de formulación, discusión, aprobación, ejecución, evaluación y fiscalización del proceso presupuestario.

Sin embargo, la realidad es que los políticos en Puerto Rico no apoyan esta apertura. En la práctica encontramos que ningún político quiere propiciar de manera genuina que haya un mayor escrutinio del uso o mal uso de los recursos públicos. Tal escrutinio presenta el riesgo de que se conozca de primera mano el despilfarro de fondos públicos y se genere un escándalo público que revele el favoritismo en los nombramientos, en la otorgación de contratos y de favores políticos a los miembros de su partido o a sus amigos y familiares. Es decir, la apertura de la información pública limita su capacidad de utilizar los fondos públicos para hacer tratos y recompensar aliados y puede dar paso a que los ciudadanos, incluyendo sus opositores políticos cuenten con armas para cuestionarlos.

El estudio del Centro de Gobernanza Pública y Corporativa (CGPC) sobre Gobernanza y Responsabilidad Fiscal señala que “La práctica recurrente de subestimar gastos y sobreestimar ingresos constituye una práctica fiscal altamente negligente propiciada por falta de apertura, transparencia y acceso a la información pertinente, veraz y entendible a la ciudadanía durante la formulación presupuestal y su ejecución”¹. Del desempeño fiscal de Puerto Rico analizado en el estudio destacan los siguientes hallazgos principales: un déficit fiscal de niveles insostenibles; una formulación y ejecución presupuestal deficiente, acompañada de una marcada discrecionalidad en el gasto público; una falta de rendición de cuentas por parte de los formuladores de las políticas públicas y actores públicos; la falta de información fiscal confiable y accesible, y la falta de articulación entre los procesos de planificación estratégica, formulación y ejecución presupuestaria y la gestión para resultados.

La apertura presupuestaria es importante para el logro de las metas macroeconómicas y la prestación efectiva de los servicios públicos, promueve la aceptación social de las imposiciones contributivas y contribuye a fortalecer el mejoramiento de las políticas sociales. El desarrollo económico ya no se entiende como un proceso orientado solamente al crecimiento económico sino también a la distribución de la riqueza, la creación de empleos y al mejoramiento de la calidad de vida de la sociedad. Esta mirada exige construir estrategias basadas en generar valor público, compromiso, colaboración y corresponsabilidad que integre a todos los sectores de la sociedad.

El gobierno transparente y abierto es un eje articulador de los esfuerzos por mejorar las capacidades de gobernanza y modernizar la administración pública con el objetivo de propiciar el bien común; promover prosperidad y competitividad económica; abrir las puertas hacia el escrutinio ciudadano; reducir la secretividad y la opacidad que mina la confianza en el gobierno y le resta credibilidad a la inversión y la creación de riqueza y desalentar la corrupción. La apertura y la transparencia presupuestaria son elementos claves para asegurar que los gobiernos planifiquen y gasten de forma efectiva. Esto incluye cómo se recaudaron los recursos, cómo se invirtieron y los resultados que se lograron. Sin estos datos, es muy difícil fiscalizar los compromisos, inversiones y resultados y comprender por qué se alcanzaron o no objetivos específicos. En Puerto Rico encontramos que los políticos no apoyan esta apertura

La transparencia es fundamental en una democracia consolidada como prerrequisito para la rendición de cuentas y la responsabilidad fiscal ya que es una forma de vincular a gobernados y gobernantes para generar confianza, credibilidad y cohesión social para adelantar las prioridades de país. La gente tiene el derecho a ser informada de lo que hace el gobierno con su dinero y su opinión y preferencias deben analizarse y debatirse para que la gestión del gasto público, la reasignación del presupuesto y los recortes se orienten hacia la satisfacción de las necesidades y prioridades esenciales que permitan compatibilizar austeridad y crecimiento. Se trata de transparentar la información financiera y no financiera que implica revelar y difundir información para el debate abierto de los escenarios de reforma bajo consideración para transformar el País, los métodos

¹ Centro de Gobernanza Pública y Corporativa (2014) **Estudio Gobernanza y Responsabilidad Fiscal**: una plataforma para la gestión de los asuntos públicos en Puerto Rico.

de trabajo, los criterios de decisión y de financiamiento y los resultados de la gestión de las agencias del gobierno. Para esto es necesario que se diseñen mecanismos, protocolos y canales de información entre los gestores públicos y entre éstos y los ciudadanos.

El gobierno abierto no solo requiere de la utilización de nuevas tecnologías, sino que además es indispensable que se genere compromiso y cambios sustantivos en materia de procesos, gestión administrativa y operacional y cultura de buen gobierno. Por su parte, el presupuesto gubernamental es un elemento clave para la implantación y desarrollo de políticas públicas que incrementen el bienestar de la sociedad. Como el presupuesto público abierto y responsable es la base de la práctica democrática, es el primer lugar para buscar la forma de fortalecer la interacción entre los gobiernos y los ciudadanos.

Las decisiones presupuestarias son fundamentales para hacer frente a los problemas más apremiantes que tiene el País. Los presupuestos del gobierno son importantes para todos los ciudadanos, de hecho, es un derecho y el gobierno tiene el deber de proveer los mecanismos para la inclusión ciudadana y la rendición de cuentas para asegurar que el presupuesto se gaste de la manera en que fue planeado. La gobernanza de los asuntos públicos requiere de un proceso de gestión de gobierno abierto que genere compromiso, colaboración y corresponsabilidad que integre a todos los sectores de la sociedad y genere valor público.

Papel de los Índices Internacionales

Hoy día existe consenso de que el desarrollo de los países se caracteriza por tres aspectos principales: la prosperidad y competitividad económica; el desarrollo social equilibrado; y la buena gobernanza de los asuntos públicos. Existe evidencia creciente que demuestra que la mejor manera de mejorar las finanzas públicas es a través de sistemas presupuestarios, abiertos a la inclusión y el escrutinio público y con mecanismos de supervisión y fiscalización sólidos. Investigaciones realizadas por el International Budget Partnership (IBP) demuestran que los países con los niveles más altos de transparencia fiscal exhiben niveles de desarrollo económicos y social más acelerados y saludables, tienen calificaciones crediticias más altas y diferenciadas y más bajas en las tasas de crédito lo que reduce los costos de los préstamos del gobierno.

La Encuesta de Presupuestos Abiertos 2017 publicada por el IBP² reveló que los países con los puntajes más altos publican amplia información sobre el presupuesto, estos son: Nueva Zelanda (89), Sur África (89), Suecia (87), Noruega (85) y Georgia (82). Esta encuesta mide si los gobiernos en 115 países producen y publican en línea ocho (8) documentos presupuestarios claves recomendados por las buenas prácticas internacionales.

El Índice de Presupuesto Abierto (IBP) le asigna a cada país un puntaje de 0 a 100 según un promedio simple del valor numérico de cada una de las respuestas a las 109

² Encuesta de Presupuesto Abiertos 2017 publicada el 31 de enero de 2018 por el IBP.

preguntas del cuestionario que evalúan la disponibilidad pública de la información presupuestaria. El puntaje en el IBP de un país mide la medida en que pone a disposición del público los ocho documentos presupuestarios clave en el sitio web relevante del gobierno de forma puntual y la integridad de la información presupuestaria que se encuentra a disposición del público. También analiza las instituciones formales de supervisión y fiscalización y las oportunidades para la inclusión pública en la toma de decisiones del presupuesto nacional. Estos países exhiben condiciones favorables para el desarrollo sostenible y la competitividad económica. La información analizada en el ciclo presupuestario sirve de barómetro para calibrar los niveles de transparencia fiscal, con énfasis en la transparencia presupuestaria.

El gráfico que sigue presenta la información analizada en cada etapa del proceso.



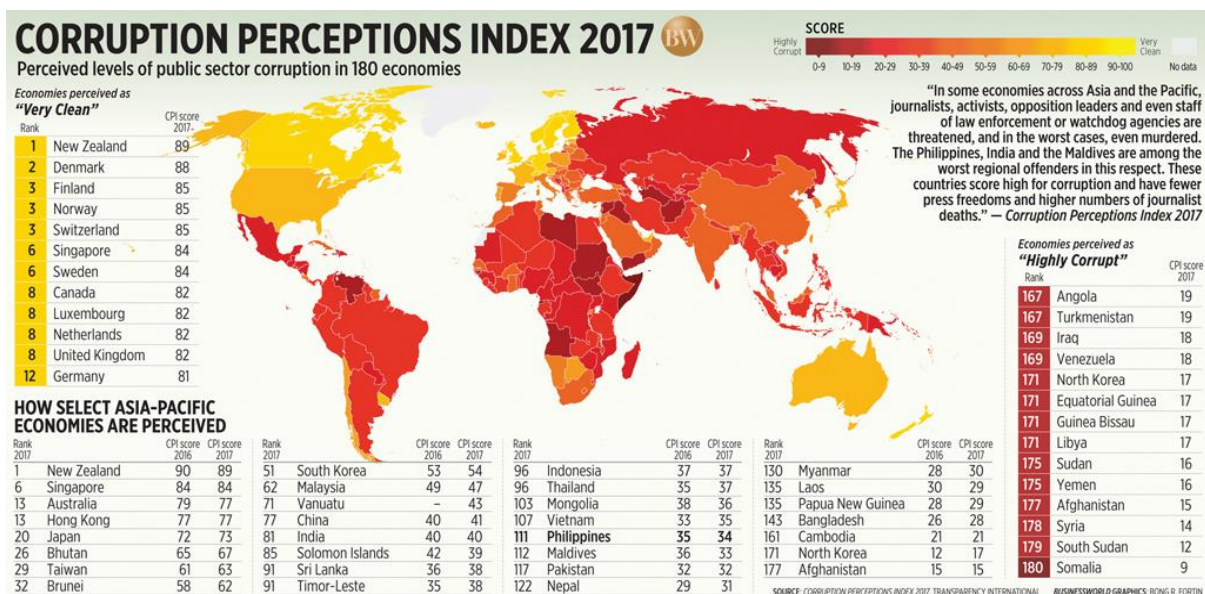
Fuente: Encuesta de Presupuestos Abiertos 2017

Por su parte, el Índice de Percepción de la Corrupción (2017)³ publicado por Transparencia Internacional reveló que los países con los puntajes más altos son: Nueva Zelanda (89), Dinamarca (88), Finlandia (85), Noruega (85) y Suecia (85). El índice clasifica 180 países y territorios según las percepciones de expertos y empresarios sobre el nivel de corrupción en el sector público. Utiliza una escala de 0 a 100, en la cual cero

³ Índice de Percepción de la Corrupción publicado el 21 de febrero de 2018 por TI.

(0) equivale a muy corrupto y cien (100) a muy transparente. Este año el índice concluyó que más de dos tercios de los países obtiene una puntuación inferior a cincuenta (50) y que la puntuación media es de cuarenta y tres (43). Los países con las puntuaciones más altas exhiben un clima favorable para impulsar el desarrollo sostenible y la competitividad económica. El resumen de los hallazgos de la encuesta se presenta en el gráfico que sigue:

Resumen de Resultados Índice de Percepción de la Corrupción 2017



Fuente: Transparencia Internacional 2017

Puerto Rico no participa consistentemente de estas encuestas internacionales. La negligencia y la inconsistencia de los gobiernos de las pasadas décadas de recopilar, estandarizar, validar y publicar datos, estadísticas, informes y otros elementos de información que requieren estas entidades internacionales limitan el beneficio del País de participar de estas evaluaciones que realizan los organismos internacionales. Los puntajes y el análisis comparativo de los países proveen un marco de referencia y aprendizaje para guiar los procesos de reforma de los países.

La aceptación de la transparencia muy especialmente de índole fiscal en Puerto Rico ha enfrentado repetidos fracasos durante los pasados años. Los gobiernos de turno se han resistido y han retrasado la aprobación de legislación de transparencia como prerrequisito para la responsabilidad fiscal y la rendición de cuentas por los resultados. De igual forma, han obstaculizado el fortalecimiento de entidades gubernamentales como el Instituto de Estadísticas de Puerto Rico (IEPR) cuya misión está dirigida a desarrollar los métodos, asegurar la calidad de las estadísticas y fiscalizar el cumplimiento de las agencias con los más altos estándares de calidad de las estadísticas.

Reflexiones Finales

La transparencia y la rendición de cuentas constituyen los pilares de la responsabilidad fiscal y bien coordinadas representan una sinergia que contribuye a recobrar la confianza y credibilidad para movilizar las prioridades de reforma y mejorar la eficiencia y calidad del gasto público. El presupuesto estatal es la herramienta de política pública más importante con la que cuenta el gobierno. Es decir, en el proceso presupuestario se priorizan los programas, los proyectos y las acciones que el gobierno se compromete a apoyar y viabilizar.

Transparentar la información presupuestaria implica la divulgación, explicación y justificación sobre las acciones de los funcionarios públicos en el cumplimiento de sus obligaciones y en el manejo de los recursos públicos, así como determinar las sanciones que se derivan de su ejercicio. La transparencia por sí misma no es suficiente para mejorar la calidad del gasto público y con ello la formulación e implantación de políticas públicas eficaces y de calidad. Transparentar la información fiscal es un prerequisite para la rendición de cuentas, estas dos acciones van de la mano. La primera implica contar con normas y prácticas claras que guíen las diversas etapas del proceso presupuestal. De igual forma, implica tener acceso a la información de manera oportuna, clara y exhaustiva respecto a las finanzas públicas y sus diferentes componentes.

El determinante más importante de una mejor transparencia presupuestaria es la voluntad política para mejorar. No hay justificación para que el gobierno no cumpla con los estándares de transparencia y rendición de cuentas. A nivel mundial se han identificado las mejores prácticas, existen modelos y ejemplos de países que han realizado las reformas, los costos de las reformas son generalmente mínimos, la publicación de los documentos ya existe, solo es necesario publicarlas en las páginas de internet. Un mayor nivel compromiso y voluntad para movilizar la acción es inaplazable.

Consideramos que encausar la salida de la crisis económica, fiscal y social que encara Puerto Rico hace más de una década, agravada por la devastación de los huracanes Irma y María en el 2017, requiere fortalecer la capacidad de la gobernanza pública como eje articulador de los cambios estructurales. Es necesario encaminar una combinación de estrategias: potenciar el desarrollo económico, mejorar las capacidades de gobernanza, reducir la deuda y formular presupuestos abiertos para ayudar a hacer una inversión en mejores condiciones y con el equilibrio distributivo más adecuado.

Nuestros ciudadanos exigen que el gobierno actúe de manera responsable, diligente y prudente. En pocas semanas sabremos si la JSF y el gobierno aprobaron un nuevo plan fiscal, después del paso de los huracanes Irma y María, y un presupuesto gubernamental que priorice y dolarice los programas y proyectos medulares requeridos para satisfacer las necesidades esenciales de la población. Este esfuerzo debe estar centrado en potenciar la economía, atender los desafíos demográficos, la creación de empleos, el mejoramiento de la productividad y la generación de riqueza que nos encamine en la dirección del desarrollo, la prosperidad y el bien común.

Febrero 2018