



El Presupuesto 2015-2016: Un Proceso Ausente de Transparencia Fiscal

La transparencia fiscal gubernamental comienza con la formulación de un presupuesto abierto y transparente, resultado del diálogo constructivo entre el ente público y los ciudadanos para convenir las prioridades y premisas que le darán dirección al mismo. En Puerto Rico se insiste en elaborar los presupuestos de manera oculta y secreta, privando al ciudadano de la información y datos esenciales que propenda una discusión pública amplia y relevante sobre su contenido previo a su aprobación por los cuerpos legislativos y el Gobernador.

La involucración de la ciudadanía en este proceso es fundamental para asegurar que las expectativas y aspiraciones de nuestra sociedad están debidamente representadas en las prioridades del estado. La tendencia en otros Países es moverse hacia una mayor transparencia de sus procesos presupuestarios, divulgar mayor cantidad de información y propiciar mayor involucración de los diversos actores sociales. Nuestro gobierno continua la práctica de décadas de producir un presupuesto en el interior de las agencias públicas dirigido por la Oficina de Gerencia y Presupuesto (OGP), reconfigurado por la Legislatura a su óptica político-partidista y firmado por el Gobernador, todo esto en un término muy corto de tiempo. Los resultados, producto de esta manera de elaborar el plan fiscal anual del País, han sido sumamente deficientes. Señala el Centro de Gobernanza Publica y Corporativa (CGPC) ubicado en la Universidad del Turabo que para el periodo 1999 al 2012, "... con relación a las partidas de ingresos el gobierno sobreestimo los ingresos en nueve de los catorce presupuestos analizados para un total de \$4.7 billones.Sin duda la costumbre de sobreestimar ingresos y subestimar los gastos constituye una práctica continua de negligencia fiscal" (Torres de Durand, Eneida – CGPC 2014).

El Reciente Proceso Presupuestario

El presupuesto del 2015-2016 se elaboró de manera oculta y secreta igual que los anteriores. Las Resoluciones Conjuntas (Presupuesto de Gastos Ordinarios de Funcionamiento y de Asignaciones Especiales) fueron presentadas a la Cámara de Representantes a finales de mayo del 2015, aprobados por ambos cuerpos con enmiendas y firmado por el Gobernador el 30 de junio de 2015. El documento de presupuesto por agencia se publicó en este periodo en la página electrónica de la OGP. La Información presentada consiste de datos estadísticos y contables agrupados en muy pocas partidas (nómina, contratos-servicios comprados, servicios profesionales, compra de equipos, materiales-suministros y “asignaciones englobadas”). Se presenta el propósito general de la agencia y sus programas pero no se divulgan los objetivos específicos que pretende lograr la agencia y programas con las asignaciones de fondos solicitadas. Los datos agrupados en las partidas antes descritas no le permite a los actores sociales analizar o concluir si la agencia o sus programas constituyen un gasto necesario o si el gobierno debe prescindir o modificar los mismos. Se pueden observar los datos de los tres años anteriores pero no se revela porque las cifras aumentan, disminuyen o se mantienen igual de año en año. Por consiguiente esta información es notablemente insuficiente y no constituye un proceso serio de transparencia ni propicia la inclusión de la ciudadanía en el mismo.

El conocimiento de la ciudadanía de las premisas macroeconómicas para elaborar las proyecciones y estimados de las partidas de ingresos es un asunto fundamental. El gobierno le delega la responsabilidad de estimar esta proyección de ingresos al Departamento de Hacienda. En la información limitada que publica la OGP se indica el estimado proyectado por el Departamento de Hacienda pero no se incluyen las premisas macroeconómicas y los cálculos que produjeron la proyección de ingresos presentada. Tampoco se revela el análisis de los riesgos potenciales que pueden incidir sobre el resultado final. ¿Cómo se elaboró la proyección de ingresos, que análisis o estudios se efectuaron para sustentar la proyección?, ¿qué riesgos puede confrontar el gobierno que a su vez afecte materialmente la proyección? y ¿cuál será la acción que tomara el gobierno si los riesgos se convierten en realidad? El gobierno no cumple con

su responsabilidad de divulgar esta información al público. Los resultados fiscales de la pasada década demuestran que el gobierno deliberadamente incremento la proyección de ingresos para mantener un nivel de gastos mayor que los recaudos que finalmente recibirá el gobierno , cerrando la brecha con empréstitos.

Si inaceptable es la falta de transparencia en el proceso encontramos que aprobado el Proyecto de Presupuesto el 30 de junio de 2015, la ciudadanía continua, luego de cuatro (4) meses sin conocer cuál fue el presupuesto aprobado. En la página electrónica de la OGP continua colocado el documento de presupuesto (propuesto por el ejecutivo) presentado a fines de mayo de 2015. Si conocemos que esta propuesta del ejecutivo no fue la que finalmente se aprobó. Además, OGP tampoco publica como se va consumiendo (mensual o trimestral) el presupuesto y cuáles son las transferencias de fondos ocurridas entre programas o agencias y su explicación o racional.

Podemos señalar que el proceso de formulación del presupuesto en Puerto Rico ha estado históricamente ausente de transparencia, ajeno a las prioridades de los ciudadanos y plagados de decisiones político-partidistas e intereses particulares. Esta forma cuestionable de gestionar los asuntos públicos propicia un ambiente fértil para la corrupción.

Los Presupuestos Abiertos

La Organización para la Cooperación del Desarrollo Económico (OCDE) en su informe "Gobernanza Presupuestaria" del 18 de febrero de 2015 recomienda los diez principios que deberán adoptar los países para ejercer una buena gobernanza presupuestaria. Enfatizamos las siguientes cinco:

1. Alinear estrechamente los presupuestos con las prioridades estratégicas a mediano plazo del gobierno.
2. Asegurar que los documentos y datos presupuestarios son abiertos, transparentes y accesibles.

3. Propiciar un debate incluyente, participativo y realista sobre las alternativas presupuestarias.
4. Presentar cuentas completas, exactas y fiables de las finanzas públicas.
5. Identificar, evaluar y gestionar con prudencia la sostenibilidad a largo plazo y otros riesgos fiscales.

Estos principios internacionales han sido adoptados por los países más exitosos con significativos avances económicos y sociales. La Encuesta de Presupuestos Abiertos realizada en el 2015 por el International Budget Partnership (IBP) señala que los países que demuestran el mayor grado de transparencia presupuestaria son Nueva Zelanda, Suecia, Sudáfrica, Noruega y Estados Unidos. De los países latinoamericanos sobresalen Brasil, Perú y México. La Encuesta de Presupuesto Abierto es la única medición independiente y comparativa de la transparencia, la participación y la vigilancia presupuestaria a nivel internacional. Indica el IBP que los 24 países que proveen suficiente información presupuestaria demuestran tener niveles más altos de ingresos, más libertad de prensa y sistemas democráticos más sólidos que aquellos países que proveen información presupuestaria insuficiente. También destaca que los países más transparentes son percibidos como menos corruptos.

La transparencia fiscal aumenta la posibilidad de establecer un presupuesto creíble y confiable, (Sarr 2015). Significa que las partidas reales incurridas por el gobierno son iguales a las asignaciones presupuestarias aprobadas. Lo opuesto implica que un proceso presupuestario falto de transparencia permite que los actores políticos aprueben asignaciones presupuestarias distintas a las que aprobarían bajo el escrutinio público. Afirma Sarr que la credibilidad 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 prácticas sociales.

Conclusiones

El gobierno de Puerto Rico ha continuado elaborando el presupuesto de manera oculta y secreta ajeno a las prioridades y expectativas de la ciudadanía sin tener unas estrategias de País. Las implicaciones de esta forma de gestionar los asuntos públicos son trascendentales. Primero, impide la involucración del ciudadano en la discusión de una visión de País y de las prioridades y expectativas que se representan en asignaciones en el presupuesto. Segundo, permite la inclusión de partidas en el presupuesto que responden a presiones político-partidistas o de grupos de interés limitando los fondos disponibles para otras partidas necesarias. Tercero, impide la evaluación informada de la gestión pública y permite un ambiente propicio para la corrupción. Cuarto, la falta de transparencia en el desarrollo de los estimados de ingresos permite un proceso de análisis laxo y acomodaticio sin necesidad de mirar con rigor los diversos escenarios fiscales y sus riesgos. Quinto, se aparta de los principios internacionales que promueven las mejores prácticas de transparencia fiscal. Sexto, la transparencia fiscal e involucración de los ciudadanos en los procesos de formulación de las asignaciones presupuestarias son esenciales al desarrollo económico, al logro de las metas económicas y sociales, a la generación de confianza y credibilidad y la aceptación de la ciudadanía de las imposiciones contributivas. Séptimo, la práctica continua en Puerto Rico de sobreestimar ingresos y subestimar gastos presupuestarios constituye una negligencia fiscal. Esta práctica genera desconfianza en el gobierno por parte de los ciudadanos, empresarios e inversores.

Recomendaciones

La formulación de presupuestos abiertos, transparentes, accesibles, sujetos a una amplia discusión pública previo a su aprobación y representativos de las prioridades y expectativas de la ciudadanía son condición esencial a la recuperación de la confianza y credibilidad de la ciudadanía, empresarios e inversores en nuestro gobierno. La recuperación de la confianza y credibilidad de los diversos sectores sociales y económicos son elementos imprescindibles para lograr un desarrollo económico sustentable. El obstáculo principal es el paradigma político administrativo que se resiste

a imponerse límites a su ámbito de acción y compartir su autoridad y poder con el ciudadano (mas allá del proceso eleccionario cada cuatro años).

Es imprescindible que la ciudadanía, el sector empresarial y los inversores reconozcan la necesidad urgente de una legislación que obligue al gobierno y sus funcionarios a transparentar toda su gestión pública. Esto debe comenzar con la divulgación de las prioridades estrategicas seguido por el proceso de la formulación presupuestaria. Esta legislación deberá requerirle al gobierno y a sus funcionarios:

- 1- Que el presupuesto sea uno multi anual (dos a cinco años) donde se puedan observar los impactos (si alguno) de las políticas publicas propuestas.
- 2- Que el documento presupuestario contenga toda la información detallada posible para que el ciudadano pueda involucrarse en una discusión informada y aporte al mejoramiento.
- 3- Que el proyecto de presupuesto, con toda la información necesaria, se haga accesible al ciudadano con un mínimo de tres meses de anticipación a su aprobación.
- 4- Que entre los detalles necesarios el gobierno provea la información relacionada al cómputo de la proyección de ingresos con su análisis de alternativas y riesgos.
- 5- Que el documento presupuestario establezca la correlación entre las diversas partidas de gastos y los resultados que se propone lograr la agencia con las asignaciones solicitadas.
- 6- Que el documento presupuestario se publique de forma digitalizada accesible a todos los ciudadanos, empresarios e inversores.
- 7- Que luego de aprobado el presupuesto se publiquen oportunamente informes de ingresos y gastos realizados comparados a las cifras presupuestadas con explicaciones sobre las diferencias ocurridas cada trimestre y los planes para

corregirlas. Este documento deberá publicarse de forma electrónica accesible a los ciudadanos, empresarios e inversores.

- 8- El gobierno deberá publicar periódicamente toda transferencia de fondos entre partidas o entre agencias o programas con una explicación que fundamente la misma.
- 9- De ser necesario incurrir en algún financiamiento por parte del gobierno, sus agencias o instrumentalidades se publicara de forma digitalizada, con 30 días de anticipación, un documento detallando el uso de los fondos, su mecanismo de repago y las necesidades (con detalles) que habrá de atender esta inversión.