



Establecer una cultura de responsabilidad y transparencia fiscal

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

La coyuntura actual de incertidumbre y cambios disruptivos constituye una oportunidad favorable para sentar las bases de una cultura de responsabilidad y transparencia fiscal en la gestión pública. Puerto Rico se enfrenta a una nueva paradoja fiscal. Por un lado, es reconocido que la deuda pública no es sostenible y debe ser reestructurada, mientras que, por otro lado, la reestructuración de la deuda es una condición necesaria pero no suficiente para la transformación del país.

Las políticas fiscales –tributar, tomar prestado, gastar, invertir y gestionar los recursos públicos- tienen efectos críticos en los resultados económicos y sociales en todos los niveles. La transparencia y el acceso a la información de buena calidad, los mecanismos eficaces de rendición de cuentas y la participación constructiva de la sociedad: acrecienta la integridad, la calidad y la ejecución de las políticas fiscales, reducen la corrupción;

aumentan la legitimidad y la confianza en los gobiernos; promueven la voluntad de pagar impuestos y suministrar financiamiento; imprimen más eficacia a la asistencia para el desarrollo; y fortalecen así la eficiencia, la igualdad, la eficacia, la estabilidad y la sostenibilidad de las políticas fiscales y fomentan la posibilidad de que estas tengan efectos positivos en materia económica, social y ambiental.

La transparencia de la deuda pública

La transparencia fiscal y económica es un mecanismo que evita el mal uso de los recursos públicos, el secreto, la improvisación, la ineficiencia, la discrecionalidad arbitraria y el abuso en el ejercicio de dicha función. Esto se da mediante la información veraz, oportuna y sistemática acerca del ejercicio de la función pública en materia económica y fiscal. Además, mediante la transparencia se fortalece y promueve la participación de la ciudadanía en los asuntos públicos. La transparencia fiscal no se limita a ser un elemento preventivo de la corrupción, sino que además es fundamental para un funcionamiento adecuado tanto del sistema democrático como de la economía, dado que su existencia o ausencia afecta la relación entre los ciudadanos y el Estado.

En este contexto, la transparencia de la deuda pública ha cobrado una importancia crítica. La transparencia de la información es el principio fundamental de la buena gobernanza pública. Para garantizar que el gobierno y las entidades del sector público tomen decisiones informadas en beneficio de la sociedad y la economía se necesita una gobernanza y gestión de las finanzas públicas sólidas que permita el seguimiento del uso de los recursos y la asignación adecuada de estos en función de las políticas públicas. por diversas razones: los ciudadanos necesitan fiscalizar el uso de los recursos públicos y exigir que el gobierno rinda cuentas de la deuda contraída; los acreedores necesitan evaluar a fondo la sostenibilidad de la deuda de sus posibles prestatarios; y los prestatarios necesitan diseñar estrategias basadas en una comprensión clara del nivel y el perfil de costos y riesgos de su cartera de deuda.

Hemos observado que la opacidad de la información se ha tornado más peligrosa, por un lado, por la saturación de información de baja calidad y, por otro lado, por la viralización de desinformación, incluyendo datos incompletos o manipulados sobre el manejo de la deuda pública y la protección a las pensiones de los servidores públicos. Al parecer no se ha entendido que frente a la desinformación el antídoto más efectivo es mayor transparencia y acceso a la información pública. Más bien se ha tratado de atender la transparencia fiscal con propuestas de legislación opacas y deficientes.

Por ello, el público tiene derecho a información sobre las políticas fiscales y a verdaderas oportunidades de participación en la formulación y la ejecución de dichas políticas. En este sentido, la transparencia de la información es el principio fundamental que guía el proceso administrativo y obliga a que el Estado atienda los asuntos públicos de manera abierta y transparente, lo que permite el escrutinio de la ciudadanía, amparándose en el derecho de acceso a la información y en la obligación legal de rendir cuentas acerca del uso de los recursos públicos. De esta forma, se puede generar una dinámica tal que las exigencias de la ciudadanía y la voluntad política coincidan para que se genere un

proceso de transformación económica y social que nos movilice a mejorar la gobernanza y propiciar el desarrollo económico inclusivo, la prosperidad y el bien común de la sociedad.

El derecho a saber, las libertades informativas incluyendo el acceso a la información y la libertad de información y de prensa son esenciales para el fortalecimiento de la democracia. Sin embargo, en Puerto Rico es evidente que las legislaciones aprobadas en 2019 para establecer la normativa jurídica de transparencia y acceso a la información han sido débiles y deficientes y se han convertido en letra muerta. La reciente discusión sobre el ajuste a la deuda pública ha hecho evidente las deficiencias del marco normativo vigente relativo a la transparencia fiscal y presupuestaria.

A pesar de la aparente importancia que se la ha dado a la transparencia y a la rendición de cuentas en el ámbito fiscal y presupuestario en el discurso político y mediático sobre el tema del ajuste a la deuda y el manejo de las pensiones, la debilidad de las políticas públicas y la falta de voluntad política ha hecho evidente la debilidad de estos mecanismos y del estado de derecho vigente. Esto ha propiciado que persistan las deficiencias en la gestión de los recursos públicos y aumenten los casos de corrupción en el gobierno. Hemos visto que cuando la opacidad se impone da lugar a que la corrupción se constituya en práctica cotidiana que afecta el buen funcionamiento de la economía y de las finanzas públicas, causas déficits en el corto plazo que son cubierto con deuda pública pero que tarde o temprano deberán ser pagados por los contribuyentes.

Uno de los pilares de la transparencia fiscal es la divulgación de datos exactos, exhaustivos y oportunos de la deuda pública. La transparencia de la deuda pública ha cobrado una importancia crítica por diversas razones: los ciudadanos necesitan exigir que el gobierno rinda cuentas de la deuda contraída; los acreedores necesitan evaluar a fondo la sostenibilidad de la deuda de sus posibles prestatarios; y los prestatarios necesitan diseñar estrategias basadas en una comprensión clara del nivel y el perfil de costos y riesgos de su cartera de deuda.

Para atender la falta de transparencia y las debilidades de acceso a la información en la gestión fiscal el 8 de noviembre de 2021 la Cámara de Representantes aprobó el P de la C.6 para crear la ley para la Transparencia Fiscal del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, bajo la cual se implementó la Junta de Supervisión Fiscal, con el fin de eliminar la secretividad en los procesos relacionados con la Ley Para la Supervisión, Administración y Estabilidad Económica de Puerto Rico (PROMESA, por sus siglas en inglés). La radicación de este proyecto de ley es un paso en la dirección correcta, pero no es suficiente para atender las deficiencias del manejo de los asuntos fiscales gubernamentales.

Principios guías para mejorar la transparencia fiscal

En lo relativo a Puerto Rico, el estudio de 2014 del Centro de Gobernanza Pública y Corporativa (CGPC) sobre Responsabilidad Fiscal¹ 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”. La negligencia del gobierno de no presentar sus estados financieros auditados a tiempo ha ocasionado desconfianza en la ciudadanía y en los mercados financieros

Los hallazgos del estudio revelan que: la ausencia de criterios de buena gobernanza ha generado incertidumbre y falta de confianza en los ciudadanos, empresarios e inversores, lo que ha ahondado la frágil situación fiscal; La falta de confianza generada por la falta de transparencia y la incapacidad del gobierno de rendir cuentas a los ciudadanos, específicamente en asuntos fiscales, ha impactado adversamente la capacidad de respuesta para resolver los problemas apremiantes que encara el país; La frágil situación fiscal del país tiene causas multifactoriales: un elevado déficit gubernamental, un endeudamiento de niveles insostenibles, falta de planificación del gasto público, la marcada discrecionalidad en el gasto público y diversas fallas en el proceso de elaboración del presupuesto.

Del desempeño fiscal de Puerto Rico analizado en el estudio de Responsabilidad Fiscal destacan los siguientes elementos: 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.

Según el estudio, altos niveles de burocracia en la función pública, altos costos operacionales, baja productividad y calidad de los servicios, incapacidad de generar resultados para satisfacer las necesidades de los ciudadanos, y la falta de integración y coherencia entre la planificación estratégica y el proceso presupuestario, han contribuido al deterioro en la calidad de los asuntos públicos en la Isla.

Del estudio surge que los términos de responsabilidad fiscal, transparencia, acceso a la información y rendición de cuentas se utilizan indiscriminadamente como sinónimos. Resulta necesario aclarar que estos conceptos guardan relación entre sí pero en realidad son conceptos distintos que se interconectan como principios de la buena gobernanza pública. La transparencia y la rendición de cuentas son complementarios. La transparencia no implica un acto de rendición de cuentas a través de la simple publicación de información para que los ciudadanos puedan revisarla y analizarla. Generalmente la transparencia antecede y facilita la rendición de cuentas, pero puede

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.

darse el caso en que exista transparencia sin rendición de cuentas o rendición de cuentas sin transparencia.

La responsabilidad fiscal se define como el compromiso del Estado de generar los ingresos necesarios para operar el aparato gubernamental sin imponer una carga insostenible a la ciudadanía así como el deber de administrar con prudencia los recursos públicos. El término es utilizado también en referencia a la elaboración y administración de un presupuesto balanceado en el cual los gastos operacionales no excedan los ingresos. Está vinculado al compromiso de los funcionarios encargados de la gestión fiscal de actuar con prudencia en el gasto público para mantener un presupuesto balanceado.

Se refiere “al conjunto de actuaciones administrativas con el fin de determinar y establecer la responsabilidad de los servidores públicos y de los particulares, cuando en el ejercicio de la gestión fiscal causen por acción u omisión un daño..., al patrimonio del estado”. Esta definición sobre responsabilidad fiscal lleva a los funcionarios a rendir cuentas por su gestión en el servicio público y asumir responsabilidad personal en aquellas instancias en que sus acciones crasamente negligentes causan daños al fisco.

Por su parte, la transparencia presupuestaria se define como la apertura total de la información fiscal pertinente de manera sistemática en ciclos de tiempo bien establecidos. De acuerdo a la OCDE, el presupuesto es el documento más importante de política pública de un gobierno. Debe ser detallado y comprensivo e incluir todos los aspectos del ingreso y el gasto gubernamental, de tal forma que el costo de oportunidad entre distintas opciones de política pública pueda ser valorado. En este proceso se dolarizan las prioridades del plan estratégico que el gobierno se compromete a ejecutar.

Para mejorar la transparencia, el acceso a la información, la rendición de cuentas y la participación ciudadana en materia fiscal la Iniciativa Global de Transparencia Fiscal adoptó 10 principios guía, agrupados en dos grandes áreas-acceso a la información y gestión de la política fiscal- para contribuir a mejorar la cobertura, la uniformidad y la coherencia de los estándares y normas sobre transparencia fiscal:

Acceso a la Información

1. Derecho a la información

Todas las personas tienen derecho a buscar, recibir e impartir información sobre las políticas fiscales. Para contribuir a garantizar este derecho, los sistemas jurídicos a nivel nacional deben establecer una clara presunción a favor de la disponibilidad pública de la información fiscal sin distinción. Las excepciones deben ser limitadas, estar claramente dispuestas en el marco legal y sujetas a la efectiva impugnación mediante mecanismos de revisión de bajo costo, independientes y oportunos.

2. Objetivos Claros y Medibles

Los gobiernos deben publicar objetivos claros y medibles para la política fiscal agregada, hacer periódicamente un balance del progreso realizado y explicar toda desviación respecto de lo planificado.

3. Información Confiable y de Calidad

Debe presentarse al público información financiera y no financiera de buena calidad acerca de las actividades fiscales pasadas, presentes y proyectadas, el desempeño, los riesgos fiscales y los activos y pasivos públicos. La presentación de información fiscal en los presupuestos, los informes fiscales, los estados financieros y las cuentas gubernamentales debe constituir una obligación del gobierno, cumplir las normas reconocidas internacionalmente y guardar coherencia entre los distintos tipos de informes o incluir una explicación y una conciliación de las diferencias. Se requieren garantías sobre la integridad de los datos y la información fiscal.

4. Comunicación de Objetivos

Los gobiernos deben comunicar los objetivos que se proponen alcanzar y los productos que generan con los recursos que se les confían, y esforzarse por evaluar y divulgar los resultados esperados y reales en materia social, económica y ambiental.

Gestión de la política fiscal

5. Base legal para Transacciones Financieras

Todas las operaciones financieras del sector público deben estar fundadas en la ley. Las leyes, las regulaciones y los procedimientos administrativos que rijan la gestión financiera pública deben estar a disposición del público, y su ejecución debe estar sujeta a una evaluación independiente.

6. Sector Gubernamental Definido

El sector gubernamental debe estar claramente definido e identificado para los efectos de la presentación de información, la transparencia y la rendición de cuentas, y las relaciones financieras del gobierno con el sector privado deben darse a conocer, gestionarse abiertamente y ceñirse a reglas y procedimientos claros

7. Legislación de Funciones y Responsabilidades Fiscales

Las funciones y responsabilidades de recaudar ingresos públicos, asumir obligaciones, consumir recursos, invertir y gestionar los recursos públicos deben estar asignadas con claridad en la legislación entre los tres poderes públicos (legislativo, ejecutivo y judicial), entre el gobierno central y las municipalidades, entre el sector gubernamental y el resto del sector público y dentro del propio sector gubernamental.

8. Poder Legislativo sobre el Presupuesto y el Gasto Público

La autoridad para recaudar impuestos y realizar gastos en nombre del público debe recaer sobre el poder legislativo. No podrán recaudarse ingresos públicos ni realizarse gastos ni comprometerse a realizarlos sin la aprobación de la legislatura mediante el presupuesto u otra legislación. Deberá otorgarse a la legislatura la autoridad, los recursos y la información necesarios para exigir al poder ejecutivo la rendición de cuentas por el uso de los recursos públicos.

9. Independencia de la Entidad Fiscalizadora Superior

Las entidades regulatorias y de supervisión deben ser independientes del ejecutivo desde el punto de vista legal, y tener el mandato, el acceso a la información y los recursos adecuados para verificar el uso de los fondos públicos y divulgar públicamente información al respecto. Su desempeño debe caracterizarse por la independencia, la rendición de cuentas y la transparencia.

10. Participación Pública en Políticas Fiscales

Los ciudadanos deben tener el derecho de participar directamente en los debates y las deliberaciones públicas sobre la formulación y la ejecución de las políticas fiscales, y, al igual que todos los agentes que no son Estados, deben tener verdaderamente oportunidades para hacerlo.²

Asimismo, los indicadores claves desarrollados por las entidades internacionales para evaluar el desempeño del gobierno con relación a su deuda pública incluyen: la accesibilidad, la cobertura, la frecuencia de las estadísticas sobre la deuda y la disponibilidad de una estrategia integrada sobre el manejo de la deuda y un plan anual de endeudamiento. Estos componentes esenciales de buen desempeño fiscal han estado ausente en la gestión de las finanzas públicas por décadas. Una mirada a los portales electrónicos de las entidades gubernamentales responsables de las finanzas públicas del país revela que las debilidades principales se relacionan con las deficiencias en las normas sobre divulgación de la deuda ya sea porque los datos no existen, se consideran insuficientes o la información está obsoleta.

² Iniciativa Global para la Transparencia Fiscal, 2012.

La transparencia de la gestión pública, muy especialmente de índole fiscal y presupuestaria, acerca el comportamiento de la administración pública a la voluntad del ciudadano, permitiendo una mayor supervisión y fiscalización de la sociedad al gobierno. Simultáneamente, facilita la participación de los ciudadanos en la toma de decisiones del Estado, contribuyendo a que los ciudadanos se identifiquen más con el sistema democrático. Por otro lado, la transparencia reduce la incertidumbre en los mercados y aumenta la predictibilidad de las decisiones del gobierno, logrando de esa manera la reducción del riesgo-país e impulsándola inversión privada y, por ende, el crecimiento económico y la generación del empleo productivo. La transparencia además es importante para que se logre la eficiencia en el manejo de la administración pública.

En un sistema democrático, ello implica que el comportamiento transparente del funcionario público sea exigido y premiado por la ciudadanía, y que su incumplimiento se traduzca, casi automáticamente, en una sanción política (como la reducción de la probabilidad de un nuevo éxito electoral), profesional (pérdida de imagen entre sus pares y superiores) o económica (como la destitución del cargo). En la medida en que la ciudadanía se muestra desinteresada frente a temas de transparencia, estos mecanismos de sanción no serán efectivos y los funcionarios públicos podrían ceder ante el impulso natural de esconder información sobre sus actos. La pasividad y el desinterés ciudadano por fiscalizar y exigir más de sus funciones públicas puede ser inversamente proporcional al grado de eficiencia, predictibilidad y servicio público.

Por otro lado, si llega a resultar natural excluir la participación ciudadana de los procesos de decisión en el sector público, es difícil que se genere en la ciudadanía interés o exigencia por un Estado más transparente. Se genera así una especie de círculo vicioso en el que la apatía de la ciudadanía frente a la falta de transparencia fomenta una mayor impunidad y la pérdida de confianza y credibilidad en la gestión pública.

La experiencia muestra que una actitud de transparencia por parte de los órganos públicos no se genera espontáneamente. Para que los funcionarios públicos estén dispuestos a comportarse transparentemente, se requiere un fuerte sistema de incentivos que fomente tal comportamiento. En ese sentido, es que se plantea una estrategia integral que incluya medidas que permitan el acceso a información y la participación de la ciudadanía en todas las etapas y ámbitos de la planificación, decisión y ejecución de la política económica y fiscal. Todo ello servirá para reducir al mínimo el comportamiento ineficiente y arbitrario de algunos órganos y funcionarios públicos y para generar una cultura de transparencia.

Los objetivos de esta estrategia integral están orientados, básicamente, a generar los incentivos necesarios para que exista una gestión pública transparente y que la sociedad civil debidamente empoderada se constituya en el principal supervisor de una gestión pública al servicio del ciudadano, mediante la mayor transparencia en la información sobre todas las acciones que lleva a cabo el Gobierno, en particular en materia económica.

Reflexiones Finales

La coyuntura actual constituye un ambiente favorable para sentar las bases de una cultura de transparencia en la gestión pública. De esta forma, se puede generar una dinámica tal que las exigencias de la ciudadanía y la voluntad política de hacer más transparente al Estado se refuercen mutuamente y generen un proceso de reformas.

En este momento excepcional, encausar la salida de la crisis económica, fiscal y social que vivimos requiere una combinación de sacrificios, reducir significativamente la deuda y formular presupuestos abiertos para viabilizar una inversión en mejores condiciones y con el equilibrio distributivo más adecuado. Todo ello servirá para generar una cultura de transparencia, acceso a la información y participación ciudadana en todas las etapas y ámbitos de la planificación, decisión y ejecución de la política económica y fiscal y permitirá reducir al mínimo el comportamiento ineficiente y arbitrario de las instituciones y funcionarios públicos.

La transformación económica y social que requiere el país exige que seamos capaces de llegar a acuerdos para que exista balance y reciprocidad entre los servicios esenciales, el ajuste a la deuda, el plan fiscal, el presupuesto gubernamental, la salud fiscal de los municipios y el financiamiento adecuado de la universidad. En poco tiempo sabremos si la legislatura, el ejecutivo y la Junta de Supervisión Fiscal van en esa dirección.

Noviembre 2021