



Los desafíos políticos y económicos del país Exigen gobierno abierto y responsabilidad fiscal

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

La eficiencia gubernamental se ha convertido en la fuente de legitimidad de los gobiernos en la época actual. De este modo, el acto de votar y elegir candidatos a puestos electivos se complementa con exigir a los gobiernos resultados y soluciones a los problemas públicos. Esta visión de lo público conduce a nuevos sistemas y procesos de gobernar donde la política se entiende como un escenario donde se destaca la pluralidad, diversidad y la igualdad de oportunidades para deliberar y decidir sobre los asuntos públicos.

En síntesis, alude a nuevas prácticas de gobernanza y al ejercicio de nuevas conductas del estado respecto a su obligación de administrar con responsabilidad y prudencia los recursos fiscales, a su deber de generar resultados en beneficio del bien común de la sociedad y a nuevas formas de relacionarse con todos los actores de la sociedad a la hora de gobernar. La buena gobernanza se configura como un sistema en el que se integran cinco dimensiones claves: la transparencia, la responsabilidad fiscal, la rendición de cuentas, la involucración ciudadana y la lucha anticorrupción. Las relaciones entre estos cinco planos permiten mejorar la eficiencia, la calidad, la productividad y los resultados de la gestión pública. La finalidad de todo este sistema es mejorar sin duda la rendición de cuentas de los gobernantes.

Asimismo, 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. La

responsabilidad fiscal y la apertura presupuestaria son esenciales 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. Esta mirada exige construir estrategias basadas en generar valor público, compromiso, colaboración y corresponsabilidad que integre a todos los sectores de la sociedad.

En este contexto, el nuevo gobierno enfrenta el desafío de construir una nueva forma de gobernar para la era de la incertidumbre y el riesgo. Adoptar una nueva forma de gobernar va a requerir llevar a cabo reformas políticas y mejoras a la gobernanza pública que atiendan sus fundamentos en lo relativo a lograr mayor representatividad, legitimidad, involucración y participación ciudadana a modo de dotar al ciudadano de mayores capacidades y sentido de pertenencia en los asuntos públicos que les afectan. Se trata de transformar la cultura política y los fundamentos que sirven de pilar a la sociedad, en torno a su papel en la democracia, que poco y nada se ha identificado con lo público por décadas.

Durante las pasadas décadas el aparato gubernamental ha estado secuestrado por los partidos políticos que se han alternado el gobierno, considerando los recursos públicos como un botín del partido ganador de la contienda electoral. Este panorama da indicios de estar comenzando a cambiar no empecé a que aún se perciben grandes dilemas. Los resultados de las pasadas elecciones revelan que la participación de dos partidos políticos y un candidato independiente a la gobernación muestra el interés de la ciudadanía en la agenda pública y atestigua mayor pluralidad y diversidad de género, edad, trasfondo profesional de los candidatos a la legislatura y alcaldías. En esta instancia, el partido de gobierno asume la gobernación con un exiguo porcentaje de ventaja, lo que plantea un problema de legitimidad que va a requerir gobernar en alianzas y consensos. Además, la participación electoral continúa siendo menor que en las elecciones pasadas, lo que tiene relación con un fenómeno de cambios demográficos que el país ha venido experimentando, pero también indicios de un desapego de los electores a los partidos políticos.

Es muy probable que este interés renovado se gestara en tiempos atípicos de pandemia por la presión pública generada por medio de la academia, las entidades internacionales y diversos grupos de interés por más transparencia y acceso a la información. Estas fuerzas sociales han logrado ir generando influencia en los medios de comunicación y las redes sociales en la internet. De ahí la importancia de que el país emprenda una reforma de la gobernanza pública que adopte una auténtica legislación de buen gobierno y transparencia de lo público que sirva de plataforma para garantizar el acceso a la información, la rendición de cuentas, la mejora de la calidad de los servicios públicos y de los resultados de la gestión gubernamental.

En concordancia urge una revisión del código anticorrupción aprobado en el 2018 (enmendado en varias ocasiones) y del código electoral aprobado en el 2020 apresuradamente sin oportunidad de discusión y reflexión amplia. Los esfuerzos reformadores deben estar dirigidos a que el gobierno transparente la información pública, rinda cuentas, sea más abierto y mejore en su capacidad de respuesta a los reclamos del interés público y a las necesidades del ciudadano.

Oportunidad sin precedente para adelantar las reformas

Hablar de gobernanza hoy ya no es sólo hacer referencia a las buenas prácticas administrativas, sino que también implica un giro de la capacidad de los gobiernos de involucrar a diversos actores de la sociedad en el proceso de formular políticas públicas y de gestionar los asuntos públicos. Se trata entonces de reconstruir la esfera pública vinculando los asuntos políticos, las capacidades institucionales y las competencias profesionales, técnicas y tecnológicas para cerrar la brecha entre las políticas públicas y la acción gubernamental.

La coyuntura actual representa una oportunidad para establecer un nuevo paradigma de colaboración basado en compartir la responsabilidad de construir un mejor país basado en los valores compartidos que nos distinguen como pueblo. La pandemia y sus efectos sobre la economía y la sociedad torna imperioso analizar el presente para actuar sobre el futuro de la gobernanza y la gestión de los asuntos públicos. Los principales retos que enfrenta el nuevo gobierno se relacionan con la recuperación de la confianza pública, lacerada por el incremento de la corrupción; mejorar la gobernanza y abrir espacios para la responsabilidad compartida; impulsar la economía del país principalmente para atraer inversión y crear empleos; propiciar un ambiente favorable para los negocios y el emprendimiento y priorizar los fondos necesarios para financiar el pago de las pensiones.

Hace diez años no habríamos mantenido este diálogo, pero hay que tener en cuenta que la pandemia y los desastres naturales vividos en los pasados años han cambiado significativamente nuestro modo de vivir y tenemos que reflexionar sobre dicho cambio. Por tanto, el proyecto de cambio a emprender en esta nueva época debe basarse en el valor que une nuestra humanidad común y el principio universal de que el respeto a la dignidad humana es un valor inherente para todas las personas y que todos en la sociedad tienen el derecho a gozar de la oportunidad y las condiciones de seguridad y protección y a florecer y prosperar.

El COVID-19 aceleró el ritmo de cambio que comenzó desde el inicio de este siglo 21. Más aún, la pandemia ha puesto al descubierto el enorme contraste entre las fortalezas y las debilidades de la gobernanza y las capacidades de liderazgo. Es evidente que la gran variación en el desempeño de la gobernanza y los resultados alcanzados al compararnos con otros países se correlaciona con el debilitamiento de las capacidades de gobernanza. Los países con mejores prácticas de gobernanza exhiben una mejor respuesta y resultado para hacer frente a la pandemia que los países mal gobernados.

La pandemia abre una ventana de interpretación y de normativas que debemos aprovechar para hacer historia en favor del bien común de la sociedad. Esa historia en favor de la prosperidad compartida solo puede ser construida a través de la articulación de esfuerzos entre la sociedad y las instituciones. Por ello, abrir cauce, pensar el futuro y comprender el presente en su complejidad son tareas claves para transformar el país.

El impacto y la expansión del COVID- 19 y sus efectos, que permanecerán en el corto y mediano plazo, nos convoca a pensar en cómo construimos un futuro mejor para el país. Más aún, nos invita a examinar y reflexionar sobre el futuro de la gobernanza y a desafiar, innovar y co- crear nuevas alianzas gubernamentales y sectoriales para encauzar la

transformación del país. Para encaminar los cambios impostergables que requiere la sociedad se necesitan soluciones políticas; unidad de propósito; liderazgo político oportuno, coherente, decisivo, compasivo, valiente y coordinado. El análisis ponderado de estos elementos nos permitirá generar la síntesis para el entendimiento pleno de los complejos problemas que debemos atender y generar conocimiento con rigor científico para mejorar la vida social y encauzar el rumbo del país para las nuevas generaciones.

Esencial la apertura fiscal y la transparencia presupuestaria

La prudencia en el manejo de los recursos públicos en tiempos de la pandemia del Covid-19 representa un desafío a atender que es impostergable. Por ello, el proceso presupuestario de 2021 requiere apertura y transparencia y rigor en la priorización de las necesidades que encara nuestra sociedad. El monitoreo de medios que lleva a cabo el Observatorio Puerto Rico Transparente revela que las carencias en la información presupuestaria que el gobierno pone a disposición de los ciudadanos son inquietantes 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. Por ello, es impostergable trabajar en colaboración con todos los sectores de la sociedad 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 de la sociedad.

Los ensayos publicados por los académicos y profesionales que analizan los temas interés del Observatorio plantean que 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.

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.

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.

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 el secreto 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

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.

resultados y comprender por qué se alcanzaron o no objetivos específicos. En Puerto Rico encontramos que los políticos no apoyan esta apertura

La literatura consultada destaca que 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 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.

En tiempos de gran incertidumbre como el que vivimos, 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.

De acuerdo al estudio sobre *Puntos de vista de los candidatos a la gobernación sobre gobernanza, transparencia y rendición de cuentas en asuntos públicos*² los resultados electorales del 2016 afirman que el país experimenta una transformación coyuntural que debe dar paso a una madurez democrática de gran trascendencia para mejorar la gobernabilidad y forjar la cultura de buen gobierno que requiere el país para atender su

² Centro de Gobernanza Pública y Corporativa (2016) *Puntos de vista de los candidatos a la gobernación sobre gobernanza, transparencia y rendición de cuentas en asuntos públicos*
<http://www.puertoricotransparente.org/wp-content/uploads/2017/06/Estudio-Posturas-Candidatos-Gobernacion.pdf>

crisis económica, fiscal y social. La inserción de dos candidatos independientes a la gobernación es una señal de ruptura de la partidocracia, el clientelismo y el inversionismo político que ha afectado adversamente el logro de las aspiraciones y la satisfacción de las necesidades de la gente.

Estos resultados dejaron claramente establecido que las reglas de juego del proceso de gobernar han cambiado y que la gente está tomando conciencia de ello. Este hecho irrefutable sienta las bases para trazar el mapa de ruta para encaminar el País hacia su desarrollo económico y social y la creación de empleos. El clásico estudio de Robert Putnam sobre los factores que condicionan el desempeño de los gobiernos plantea que el buen desempeño de un gobierno responde, por un lado, a su capacidad de alcanzar objetivos de manera eficiente y eficaz y, por otro lado, a la sensibilidad y capacidad que debe tener para atender las necesidades de los ciudadanos³.

La crisis económica, financiera, política y social de hace más de una década obliga al nuevo gobierno a rediseñar los marcos institucionales y de gestión gubernamental que han prevalecido hasta el presente. No cabe duda de que la débil gobernanza, la opacidad de la información y la negligencia fiscal de los pasados gobiernos propiciaron el fracaso de las políticas públicas implantadas y los pobres resultados de la gestión pública.

Aunque la crisis en Puerto Rico se ha gestionado siguiendo el camino menos eficiente, menos complicado y más tortuoso los ciudadanos emitieron su voto para elegir a sus gobernantes y no tienen certeza de que las decisiones se tomarán en su beneficio luego de elegirlos. Hay infinidad de decisiones trascendentales que tomar, lo que hace necesario que el gobierno entrante gestione con eficiencia y fortalezca la transparencia. El principal reto de gobernar en estos tiempos retadores radica en la capacidad de ser transparentes y responsables fiscalmente; gestionar el gobierno con prudencia y lograr resultados en beneficio del interés público y el bienestar de la sociedad; y rendirle cuentas a la ciudadanía. Esta responsabilidad del gobierno de transparentar su gestión adquiere mayor relevancia en la coyuntura actual de Puerto Rico con la llegada de una nueva administración gubernamental y la Junta de Supervisión Fiscal.

Reflexiones Finales

La crisis pandémica que vivimos acentúa la crisis económica y social que hemos experimentado por más de quince años confirma que la gobernanza sigue en el epicentro del debate sobre las causas de falta de capacidad para administrar el País y podemos concluir que esto no es sorprendente dado que históricamente ha habido una relación simbiótica entre la crisis y la evaluación de la gobernanza. Sin duda, la gobernanza se le ve con frecuencia como algo que evoluciona de manera lenta e incremental.

Consideramos que encauzar la salida de la crisis económica, fiscal y social que encara Puerto Rico, agravada por la pandemia del Covid-19, requiere fortalecer la capacidad de la gobernanza pública como eje articulador de los cambios estructurales a emprender. Es necesario encaminar una combinación de estrategias: potenciar el desarrollo económico, mejorar las capacidades de gobernanza, reducir la deuda pública y formular

³ Robert Putnam (1993) Making Democracy Work.

presupuestos abiertos para asegurar que las iniciativas de inversión se hacen en mejores condiciones y con el equilibrio distributivo más adecuado.

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 prerrequisito 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 validar y estandarizar su contenido para publicarlo en los portales electrónicos. Un mayor nivel compromiso y voluntad para movilizar la acción es inaplazable.

Hoy más que nunca necesitamos solidaridad, esperanza, voluntad política y una ciudadanía activa para atender los impactos de la pandemia con total apertura, transparencia y desprendimiento en favor del bienestar y la calidad de vida de la sociedad. Nuestros ciudadanos exigen que el gobierno actúe de manera responsable, diligente y prudente. 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.

La invitación es a unirnos al llamado urgente de la comunidad científica y los organismos internacionales para construir un nuevo arte de gobernar para la era de la incertidumbre y el riesgo. Para ello, además de mucha resiliencia y solidaridad, que no cabe duda de que en nuestros ciudadanos abunda, nos falta buena gobernanza, voluntad y capacidad institucional.

Enero 2021