



¿PODEMOS ASPIRAR A UNA BUENA GOBERNANZA CON UNA JUNTA DE SUPERVISIÓN FISCAL?

Por: Rafael Durand Aldea, MBA
 Investigador Principal
 Centro de Gobernanza Pública y Corporativa

La Buena Gobernanza

El concepto de *gobernanza* surge, “como un nuevo estilo de gobierno, distinto del modelo de control jerárquico y de mercado, caracterizado por un mayor grado de cooperación entre los gobiernos y administraciones públicas y actores no gubernamentales en la hechura de las políticas públicas. Se espera que, a través de este proceso de elaboración de las políticas, fundamentado en la colaboración, el consenso y la participación de distintos actores, se mejoren los resultados y rendimientos de las políticas y, en definitiva, se garantice la gobernabilidad del sistema político” (Zurbiggen 2011). Por consiguiente, para lograr la *buena gobernanza* es necesario que existan unos principios rectores indispensables como son la transparencia, la rendición de cuentas, la responsabilidad fiscal y la capacidad y competencias gubernamentales para proveer servicios públicos eficaces y eficientes. Afirma Manuel Canto (2002) que, “...la participación ciudadana en las políticas públicas está en el centro del asunto de la *gobernanza* – y, por tanto, en el centro de la relación entre gobierno y sociedad- en torno a tres dimensiones básicas: democracia, desarrollo y derechos “.

El Centro de Gobernanza Publica y Corporativa (CGPC) con sede en la Universidad del Turabo señala en su estudio de investigación, *Gobernanza y Responsabilidad Fiscal: Una plataforma para la gestión de los asuntos públicos*

en Puerto Rico que, “La *buena gobernanza* apoyada en una gestión pública eficiente y eficaz..., constituyen la piedra angular del desarrollo sostenible. Sin embargo, Puerto Rico encara una serie de obstáculos en su capacidad de gobernarse que ha impedido alcanzar el desarrollo, la competitividad económica y la prosperidad general deseada”. (CGPC, 2014)

Los estudios realizados por el CGPC puntualizan que la débil gobernanza en Puerto Rico está relacionada con: (1) la falta de transparencia en la gestión de los asuntos públicos, (2) la ausencia de una verdadera rendición de cuentas por los funcionarios públicos con consecuencias, (3) la carencia de capacidad institucional vinculada por décadas a la alta politización en la administración pública, y (4) la ausencia de planificación (administrativa y financiera) resultando en una reducción significativa de la productividad, calidad, eficiencia y eficacia de los servicios públicos. Todo esto en detrimento de la confianza de la sociedad en sus gobernantes.

Para el Banco Mundial (2010) la *buena gobernanza* (pública) se refiere a la eficacia y transparencia en: (1) los métodos de elección, control y reemplazo de los gobernantes (estabilidad institucional), (2) la capacidad del gobierno para administrar los recursos y aplicar políticas (marco regulatorio y eficacia del gobierno), y (3) el respeto a los ciudadanos (transparencia, participación y garantía del estado de derecho). Además, Serna de la Garza (2010) afirma que la *buena gobernanza*, “destaca la interdependencia entre los actores gubernamentales y sociales como la condición sin la cual no es posible que haya una dirección en la sociedad...”.

Al reflexionar sobre los elementos que favorecen el desarrollo de una buena gobernanza pública surge la interrogante de si la buena gobernanza puede florecer y prosperar en una diversidad de ambientes políticos; desde un sistema autoritario centralizado hasta un sistema de plena involucración ciudadana en todos los aspectos de la vida pública. La propia definición de *buena gobernanza* elaborada por el Centro de Gobernanza y los expertos citados anteriormente condiciona la existencia de la buena gobernanza en un país a su capacidad de involucrar a los diversos actores sociales en los procesos de articular las políticas públicas para atender los problemas y situaciones que surgen en nuestras sociedades modernas. Esta *buena gobernanza* solo puede ocurrir en países con un compromiso democrático donde gobierno, sociedad y empresarios, como iguales, participan en la toma de decisiones y llegan a acuerdos en beneficio de todos. Las estructuras políticas que toman determinaciones sin considerar las posturas de ciudadanos y empresarios constituyen un impedimento al logro de una *buena gobernanza*.

Ante esta realidad consideramos necesario atender las siguientes interrogantes: ¿Es posible aspirar a una *buena gobernanza* en el Puerto Rico de hoy? ¿Qué factores de nuestra situación actual propenden o impiden el logro de esa *buena gobernanza* a la cual todos debemos aspirar? ¿Qué asuntos tenemos que

atender como sociedad para encaminar la *buen gobierno de los asuntos públicos*?

La Junta de Supervisión Fiscal

La precaria situación fiscal del gobierno de PR se convirtió en una seria crisis durante el 2016. La configuración de esta crisis tomo casi cuatro décadas de decisiones fiscales erradas favorecidas por la secretividad, la impunidad, la corrupción, el clientelismo y la politización. El gobierno, como institución optó por promover la dependencia social y el paternalismo político. Se resistió a divulgar toda la información pública y a hacer responsables a los funcionarios por sus decisiones cuestionables. En la medida en que la situación se tornaba más crítica el gobierno federal comenzó a desvelar el carácter territorial de la relación entre PR y EU abriendo el camino a una legislación del congreso que atendiera el problema de la situación fiscal de PR y su enorme deuda pública. La solución tomada por Estados Unidos fue colocar a Puerto Rico bajo la supervisión de una junta de control fiscal. Es importante señalar que la Ley PROMESA solo hace evidente la autoridad plena que ha ejercido desde 1898 sobre Puerto Rico el Congreso de EU pese a las múltiples interpretaciones políticas que se le ha dado a la relación de Puerto Rico con EU.

La Ley para la Supervisión, Administración y Estabilidad Económica de PR aprobada por el Congreso de los EU faculta a la Junta de Supervisión y Administración Financiera (en adelante la Junta) a ejercer plena autoridad sobre la gestión gubernamental. Entre los poderes conferidos están:

- a- Control exclusivo para asegurar la aprobación y la implantación de los planes fiscales del gobierno.
- b- Autoridad para requerirle al gobierno de PR que incluya en los planes recomendaciones de la Junta, aunque estas recomendaciones hayan sido rechazadas previamente por la Legislatura o el Gobernador.
- c- Hacer las reducciones en los gastos del gobierno para asegurar el cumplimiento del plan fiscal establecido. Esto incluye congelar plazas de trabajo y prohibir cualquier contratación o transacción financiera.
- d- De ocurrir discrepancias entre el presupuesto aprobado y los resultados, la Junta obligará al gobierno a implantar medidas para corregir las discrepancias. Si no se corrigen, la Junta está facultada para realizar los recortes en gastos que estime necesario.
- e- Toda ley aprobada por la Legislatura debe ser presentada a la Junta con un estimado sus costos. Si la legislación aprobada no es congruente con el plan fiscal la Junta tiene los poderes para impedir su implementación.

- f- La Junta tiene el poder para impedir la ejecución o implementación de cualquier contrato, norma, reglamento, u orden ejecutiva que sea incongruente con el plan fiscal aprobado por la Junta.

La amplitud de los poderes otorgados por el Congreso a la Junta acaba delegándole a una entidad no electa por el pueblo de PR la muy limitada autoridad que hasta ese momento ejercían los funcionarios electos, a saber, el gobernador, los legisladores, alcaldes y otros oficiales electos.

La comunicación enviada por la Junta el 20 de diciembre de 2016 a los gobernadores, entrante y saliente, sienta las pautas del nivel de autoridad que manifiesta y ejercerá la Junta. Al describir la naturaleza y magnitud del problema económico y fiscal que afronta PR (pg.3) con una brecha presupuestaria de \$67 billones para los próximos 10 años, señala la Junta que PR tendrá que reducir gastos, aumentar recaudos o ambos para cerrar la brecha presupuestaria. Aun asumiendo que el gobierno no pague la deuda se incurriría en un déficit anual de sobre \$3 billones. Reitera la Junta que el no pagar la deuda no es una opción por ser ilegal e inequitativo.

¿Cuáles son las propuestas de la Junta al gobierno de PR? A continuación, resumimos las ocho principales directrices que surgen de esta comunicación;

1- Reformas estructurales para recuperar el desarrollo económico.

Propone la Junta que, para crear empleos, aumentar la participación laboral y reducir el desempleo es necesario revisar la legislación laboral para ajustarla a la realidad de los estados.

En materia de energía eléctrica la Junta se propone revisar el proceso de reestructuración en que se encuentra la AEE de forma expedita.

2- Reformas al sistema contributivo.

Con relación a una reforma contributiva propone la Junta la revisión de la contribución sobre la propiedad junto a la retasación de las propiedades con el fin de generar mayores ingresos a los municipios permitiendo la reducción / eliminación de subsidios del gobierno central a los municipios.

Para aumentar la captación de contribuciones propone la Junta un acuerdo de colaboración con el IRS federal que provea guía y monitoreo a la gestión del gobierno de PR.

3- Medidas para lograr la competitividad económica.

Propone la Junta una amplia revisión de la reglamentación que impide que PR sea competitivo. Entre estos identifica el proceso de permisos.

4- La infraestructura y las alianzas público privadas.

Propone la Junta que el plan fiscal incluya un programa amplio de inversión en la infraestructura con la colaboración del sector privado dando prioridad a aquellos proyectos prioritarios que propendan el desarrollo económico.

5- El tamaño del gobierno.

Señala la Junta que para lograr un gobierno de tamaño adecuado (“right sizing”) se requiere el identificar aquellos servicios que presta el gobierno no esenciales para su eventual eliminación (“PR’s government can no longer afford to provide non-essential services”). Aun cuando reconoce que los servicios de educación, salud y corrección son servicios esenciales puntualizan que estos se deben reducir substancialmente. Estiman que en educación se pueden generar ahorros de \$1 billón en los próximos 10 años. Para la UPR se propone una revisión al pago de matrícula que permita eliminar la fórmula de financiamiento vigente.

Con relación al sistema de salud la Junta enfatiza que PR tiene que determinar con qué recursos cuenta para invertir en un sistema sostenible. Propone la reducción de los costos del sistema, específicamente en la cubierta de seguro que incluye la elegibilidad, el alcance de los beneficios y el compartir el costo de los servicios. Esto último implica el aumento de los deducibles al paciente y la reducción de las tarifas a los diversos proveedores.

6- Los precios por los servicios gubernamentales.

La Junta apunta hacia la tradición histórica de PR de subsidiar los servicios al público estableciendo precios muy por debajo de sus costos. Utiliza como ejemplo el precio de viajar en lancha a Vieques y Culebra y los costos de matrícula de la UPR. Plantea que en la situación actual todos los precios por servicios y subsidios requieren ser reevaluados y re formulados considerando sus costos reales y la habilidad de pago del usuario.

7- Convertir activos gubernamentales en efectivo.

Propone la Junta convertir activos gubernamentales en efectivo para el financiamiento de ciertas iniciativas. Entre los activos señalados están propiedades, la Corporación del Fondo de Seguro del Estado y la Autoridad de los Puertos. Las iniciativas incluyen la inversión en el desarrollo de la infraestructura del país.

8- Reestructurar la deuda a largo plazo.

La Junta reconoce que el presupuesto de PR no es suficiente para mantener la provisión de servicios esenciales y pagar la deuda según

estructurada, aun si se implantan ajustes fiscales. Señalan la necesidad de efectuar cambios en los sistemas de pensiones para hacerlos sostenibles. A estos fines la Junta se propone iniciar conversaciones con los acreedores de PR.

En la reunión efectuada el 28 de enero de 2017 la Junta reitera los objetivos fiscales planteados en sus comunicaciones del 20 de diciembre de 2016 y el 18 de enero de 2017. En esta ocasión aclaran que llevar a su tamaño correcto al gobierno (“right sizing”) generara \$1.5 billones anuales en ahorro. Estos ahorros surgirán al eliminar o consolidar agencias y la reducción de personal. El objetivo es reducir la nómina del gobierno en \$900,000. anuales. Plantea la Junta que el gobierno deberá ajustar los salarios y beneficios de los empleados públicos a los niveles de remuneración existente en el sector privado. Otros ahorros identificados por la Junta incluyen el “reemplazar” los subsidios del gobierno central a los municipios. El término “reemplazar” utilizado pudiese significar un aumento de los ingresos municipales, específicamente por vía de la retasación de las propiedades que causara un aumento en las contribuciones sobre la propiedad.

La estrategia de la Junta de causar aumentos en las diversas contribuciones que impone el estado, reducir la nómina gubernamental reduciendo a su vez la capacidad adquisitiva de un segmento de la población y reducir significativamente los servicios (acceso, calidad y cantidad) al ciudadano tendrá efectos muy negativos sobre nuestra economía y alejará las posibilidades de una recuperación económica y un desarrollo sustentable.

La buena gobernanza y la Junta de Supervisión Fiscal

La buena gobernanza es esencial para lograr un desarrollo sostenible del país. Es una forma nueva de administrar los asuntos públicos donde coexisten y cooperan los diversos actores sociales. Se fundamenta en la gestión transparente de los asuntos gubernamentales, el acceso a toda la información y datos públicos, la rendición de cuentas por parte de los funcionarios públicos, en la actuación fiscalmente responsable, la planificación, la formulación de políticas públicas oportunas, apropiadas y acertadas, y en la capacidad de los gobernantes a implantar de manera eficiente y efectiva las mismas.

La existencia de una entidad no electa por los ciudadanos de Puerto Rico que ejerce plena autoridad sobre la gestión gubernamental y exenta de rendirle cuentas a la ciudadanía representa un reto enorme al logro de una buena gobernanza. Aun cuando el gobierno propiciara espacios para la involucración de ciudadanos, empresarios e inversores en desarrollo de las políticas públicas para atender los problemas y situaciones que encara el País, la Junta puede tomar decisiones en cualquiera otra dirección con fines y propósitos ajenos al bien común. Los objetivos y propósitos que ha definido la Junta están

predicados en lograr un presupuesto balanceado y el acceso a los mercados de financiación, no en el bienestar de los habitantes de Puerto Rico.

Reconociendo que la Junta constituye un desafío extraordinario al logro de una buena gobernanza es imperativo encaminar un proceso para alcanzarla. El primer paso lo constituye la aprobación de una legislación que obligue al gobierno central, legislatura, judicatura y municipios a transparentar de forma activa toda la información, datos e informes públicos con serias consecuencias para el funcionario y agencia que incumpla su responsabilidad. Esta legislación deberá evitar la creación de estructuras costosas y burocráticas para su administración o la entrega de sus funciones de supervisión y cumplimiento a intereses particulares no representativos que terminen desvirtuando su propósito.

La experiencia en otros países señala que en algunas instancias los evaluadores del cumplimiento con los criterios de transparencia y rendición de cuentas son los que protegen los intereses particulares de grupos o sectores de poder. Advierte Manuel Canto (2002), "... no es ninguna novedad hablar de la gobernanza asociándola a la participación ciudadana...El modelo social europeo y la economía de mercado se construyeron en un entorno en el que la primacía de la agregación y de la representación social correspondía a las organizaciones clasistas." Estas organizaciones clasistas las define como entidades estructuradas que representan a grupos de interés particulares centradas en el mundo del trabajo. La influencia que ejercen estas organizaciones sobre el desarrollo de las políticas gubernamentales supera cualquier esfuerzo generado por grupos y sectores ciudadanos. En el caso específico de Puerto Rico la manifestación de estas organizaciones clasistas lo constituyen las asociaciones profesionales, los grupos empresariales, las organizaciones religiosas, los sindicatos obreros y muy particularmente los conglomerados de medios de comunicación.

El Centro de Gobernanza Pública y Corporativa ha propuesto desde el 2015 un modelo de legislación sobre transparencia y rendición de cuentas que establece un balance adecuado entre el gobierno y los actores sociales sin menoscabar los espacios de cada cual. La misma debe servir de punto de partida para iniciar el camino hacia una buena gobernanza del País. Está en manos de los actores públicos encaminar esta legislación por el bien de nuestras futuras generaciones.