



***Transparencia Fiscal y Presupuestos Abiertos:
Pilares del ecosistema de buena gobernanza pública***

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

Los problemas fiscales de Puerto Rico son históricos, pero se han perpetuado y agravado, principalmente, por la falta de transparencia y rendición de cuentas del gobierno a los ciudadanos. En tiempos de crisis la gestión de los recursos escasos es aún más importante, por lo tanto, la credibilidad y la eficacia en el uso de éstos recursos es más pertinente y relevante.

Ya van varios años en los que la palabra austeridad imprime el carácter de la formulación presupuestal del gobierno de Puerto Rico. Sin embargo, en esta ocasión las premisas del presupuesto del 2017 parten de unos supuestos sin precedentes: las disposiciones de la Ley PROMESA; la imposición de una Junta de Supervisión Fiscal (JSF) establecida por el congreso de los Estados Unidos y la reciente designación de una jueza del Tribunal Supremo de los Estados Unidos a cargo de administrar la quiebra del País invocada por el Gobernador de Puerto Rico bajo las disposiciones del Título III de la Ley PROMESA.

Esta realidad coloca al País en un nuevo ordenamiento de gobernanza de los asuntos públicos que nos obliga a tener que cumplir con una reforma fiscal radical que nos permita ejecutar los compromisos contraídos con la deuda pública y a emprender reformas estructurales que nos encaminen a planificar el gasto público de manera

ordenada y balanceada. Al mismo tiempo, es necesario desarrollar la economía y asegurar la prestación de los servicios públicos esenciales para el bienestar de la sociedad.

Los gobiernos son responsables ante sus ciudadanos por lo que hacen y cómo lo hacen. Responsabilidad significa, en parte, que las políticas y los planes que un gobierno desarrolla reflejen las prioridades y necesidades de la gente. También significa que el gobierno debería brindar un informe de lo que ha hecho para implementar esas políticas y planes y los resultados de sus esfuerzos. Los ciudadanos, por su parte, tienen la tarea de responsabilizar a sus gobiernos. Deberían participar en la vida pública, ejerciendo su derecho al voto para elegir a la gente en la que creen, supervisando las acciones del gobierno, comentando sobre sus políticas y planes y desafiándolo cuando las cosas parezcan desequilibrarse.

El dinero del gobierno es el dinero de la gente. Los ingresos del gobierno provienen de la gente, a través de los impuestos y las tarifas que pagan (impuestos a los ingresos, a las ventas, a la propiedad). Incluso cuando los ingresos provienen de préstamos, es la gente la que tendrá que devolver tales préstamos.

El gobierno es responsable de estos fondos ante la gente. Poner a disposición del público los presupuestos que desarrolla es una manera de responsabilizarse. Otra manera es mediante la publicación de informes financieros que explican de qué manera se gastaron los fondos. El desafío, por lo tanto, es que la información presupuestaria puede ser compleja y es producida por diferentes partes del gobierno en diferentes momentos. Por lo tanto, está desarticulada, ubicada en documentos diferentes, con frecuencia, bastante complicados. En muchos aspectos, estos documentos se redactan para uso interno del gobierno, de modo que usan términos técnicos que la mayoría de las personas comunes no comprenden. Si no pueden comprender lo que se les presenta, no pueden realizar preguntas sobre ello. En este escenario, la gente no puede responsabilizar a su gobierno.

La transparencia y la apertura 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. Este es un momento para exigirle al gobierno de turno que actúe conforme a los estándares de responsabilidad fiscal internacionalmente aceptados. Es fundamental que el gobierno publique datos completos, puntuales, accesibles y abiertos sobre sus ingresos y gastos. De igual forma, es apremiante conocer las prioridades de programas y proyectos a ejecutar y los fondos asignados a dichas prioridades.

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.

Debemos preguntarnos ¿Cómo los ciudadanos y la sociedad civil pueden asegurarse de que el gobierno es responsable fiscalmente y le rinde cuentas por los resultados de su gestión?

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.

La transparencia presupuestaria permite que la información sobre ingresos y gastos públicos y otro tipo de información relacionada con las finanzas públicas esté disponible de forma oportuna y clara y esté accesible en diversos formatos para el escrutinio ciudadano.

Dada la relevancia del presupuesto, es apremiante que el gobierno de Puerto Rico 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. 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.

Sin embargo, 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. 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.

En lo relativo a Puerto Rico, el estudio del Centro de Gobernanza Pública y Corporativa (CGPC) sobre 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.

Los hallazgos del estudio revelan que: **Por los pasados** cuarenta años, 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.

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.

Sin embargo, en la práctica encontramos que los políticos no apoyan esta apertura. La realidad es que en Puerto Rico ningún político quiere propiciar de manera genuina a 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 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.

La transparencia presupuestaria implica información, 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.

Del desempeño fiscal de Puerto Rico analizado en el estudio de Responsabilidad Fiscal realizado por el GCPC en el 2014 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.

Aún así las administraciones gubernamentales de la pasada década al día de hoy continúan sin llevar a cabo las modificaciones en las etapas del proceso presupuestario. La principal problemática en la formulación presupuestaria de los pasados años radica en que los funcionarios públicos no han llevado a cabo un proceso formal y riguroso, no han divulgado la información requerida en cada etapa del proceso y no han transparentado los resultados y escenarios analizados para priorizar los programas a ejecutar.

En este contexto la transparencia fiscal y la rendición de cuentas son elementos claves de la gestión pública y suponen un acceso inmediato a la información sobre las prioridades, proyecciones, metas y contabilidad de las actividades del sector público.

Estos procesos contribuyen a mejorar la generación de ingresos, la asignación de cursos y la consecución de financiamiento, lo que a su vez tiene un impacto positivo en el crecimiento, la eficiencia, la equidad y el desarrollo sostenible.

Sin embargo, 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 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.

De acuerdo al International Budget Partnership (IBP) el proceso presupuestario debe estar definido de acuerdo a los estándares internacionales y debe guiarse por los siguientes principios:

Principios para la Formulación del Presupuesto

La participación debería ocurrir durante todo el proceso presupuestario.



La participación debería darse en todos los niveles gubernamentales.



La participación debería tener una base legal



Los objetivos de la participación pública deberían hacerse públicos de antemano.



Se deberían implementar múltiples mecanismos para la participación ciudadana.



El público debería recibir comentarios sobre sus aportaciones.

Fuente: IBP, 2012

De acuerdo al IBP, los estándares y las prácticas internacionales identifican ocho documentos claves que todos los gobiernos deberían publicar en diferentes momentos del ciclo presupuestario, a saber:

Durante la etapa de *formulación del presupuesto*, los gobiernos deberían publicar:

1. Un **Documento Preliminar**, que incluye los supuestos que se usan para elaborar el presupuesto, tales como el ingreso total esperado, las erogaciones y los niveles de deuda, así como las asignaciones agregadas para sectores prioritarios; y
2. la **Propuesta de Presupuesto del Ejecutivo**, que presenta los planes detallados del gobierno en términos de prioridades de política presupuestaria para cada ministerio y agencia para el próximo año presupuestario.

Durante la etapa de *aprobación del presupuesto*, los gobiernos deberían publicar:

3. El **Presupuesto Aprobado**, que es el documento legal que autoriza al Ejecutivo a implementar las medidas de política que contiene el presupuesto. La Legislatura publica el presupuesto aprobado, una vez que aprueba la propuesta que el envió el Ejecutivo (a veces con modificaciones importantes).

Durante la etapa de *ejecución del presupuesto*, los gobiernos deberían publicar:

4. **Informes de Entregados Durante el Año**, que incluyen información sobre los ingresos recaudados, los gastos realizados y la deuda en la que se incurrió en un momento dado; estos informes se publican generalmente de forma mensual o trimestral;
5. una **Revisión de Mitad de Año**, que resume información sobre lo que se ha ejercido efectivamente durante los primeros seis meses del año (ingresos, gastos y deuda); este documento también incluye una revisión de los supuestos económicos, a partir de los cuales se elaboró inicialmente el presupuesto y, cuando es necesario, ajusta las cifras presupuestarias para los restantes seis meses del año; y
6. un **Informe de Fin de Año**, que muestra la situación de las finanzas públicas al final del año fiscal e incluye, idealmente, una evaluación del progreso conseguido hacia el logro de los objetivos de políticas manifestados en el Presupuesto Aprobado.

Durante la etapa de *auditoría*, los gobiernos deberían publicar:

7. Un **Informe de Auditoría**, en el que la institución superior de auditoría evalúa el rendimiento financiero del gobierno en el año presupuestario anterior; las auditorías también pueden cubrir agencias específicas y aspectos no financieros del desempeño del Ejecutivo.

Además de estos documentos, los gobiernos deberían publicar:

8. Un **Presupuesto Ciudadano**, una versión simplificada de un documento presupuestario que usa lenguaje no técnico y formatos accesibles para facilitar la comprensión por parte de los ciudadanos de los planes y acciones del gobierno durante el año presupuestario, así como las prioridades de política. Aunque este documento se ha producido mayormente en relación con la Propuesta de Presupuesto del Ejecutivo o el Presupuesto Aprobado, se pueden y se deberían producir versiones no técnicas para algunos o todos los documentos mencionados anteriormente.

El estudio identifica varias recomendaciones para propiciar el fortalecimiento de la responsabilidad fiscal del País: **Articular** e implantar un modelo de gobernanza transparente y abierto de la gestión pública anclado en principios internacionales; **Dotar** al gobierno de capacidad institucional idónea y suficiente para gestionar asuntos públicos en un entorno cada vez más complejo y volátil, con recursos limitados; **Establecer** una visión estratégica a largo plazo para asegurar el equilibrio entre la planificación, formulación presupuestaria, disciplina fiscal y gestión para resultados; **Adoptar** transparencia y rendición de cuentas en asuntos fiscales crea un ambiente que desalienta la corrupción; **Adoptar** legislación integrada de responsabilidad fiscal para propiciar el orden y la disciplina en las finanzas públicas.

Refirmamos nuestras recomendaciones de que es imperativo que Puerto Rico Adopte los indicadores de transparencia fiscal desarrollados por los organismos internacionales como la ONU, la OCDE, el FMI y el IBP para atender la negligencia fiscal de las pasadas décadas muy especialmente en materia presupuestal. Mejorar la transparencia y la rendición de cuentas en la formulación de presupuestos va a requerir que se adopten de manera rigurosa los principios de transparencia presupuestaria desarrollados por la ONU, a saber:

P, R, I, N, C, I, P, I, O, S,
de participación pública en política fiscal

1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Accesibilidad	Apertura	Inclusividad	Respeto a la autodeterminación	Oportunidad	Profundidad	Proporcionalidad	Sostenibilidad	Complementariedad	Reciprocidad
Facilitar la participación pública en general distribuyendo información fiscal completa y todos los datos relevantes, utilizando formatos y herramientas que sean fáciles para todos de acceder, comprender, usar, analizar y transformar principalmente en formatos de datos abiertos.	Proporcionar información completa y responder con respecto al propósito, alcance, restricciones, resultados, datos, proceso y plazos, y los resultados esperados y reales de cada uno de los procesos de participación pública.	Usar procedimientos múltiples para contactar e incluir a los ciudadanos y a otros no estatales, incluidos los grupos y personas tradicionalmente excluidos y vulnerables, y dar voces que son raramente escuchadas, sin discriminación por ningún motivo, como la nacionalidad, raza, origen étnico, religión, género, orientación sexual, discapacidad, edad e casta; y considerar las opiniones públicas de forma objetiva independientemente de su origen.	Permitir y apoyar a las personas y comunidades, incluidas aquellas tradicionalmente excluidas, a articular sus intereses en sus propias formas, y elegir el medio de participación que prefieren, al tiempo que reconocen que pueden existir grupos que representen a otros.	Permitir un tiempo suficiente en los ciclos del presupuesto y las políticas para que el público proporcione su opinión antes de que se encuentre abierta una sesión para de oírse, y cuando sea conveniente, permitir más de una ronda de participación.	Apoyar cada participación del público proporcionando toda la información relevante, destacando e informando los objetivos, el uso de la política, opciones, elecciones e intercambios, identificando los potenciales impactos sociales, económicos y ambientales, e incorporando una diversidad de perspectivas; proporcionar herramientas prácticas y específicas sobre la opinión del público y cómo se incorporó o no en la política o acción oficial.	Usar una combinación de mecanismos de participación proporcionales a la escala e impacto del problema o política involucrada.	Todos los entes estatales y no estatales que participan en actividades de participación pública deben ser abiertos sobre su relación, los intereses que buscan alcanzar y a quién representar; deben comprometerse y observar todos los reglas acordadas para la participación, y deben cooperar para lograr los objetivos de la participación.	Garantizar que los mecanismos de participación pública y participación de los ciudadanos se complementen y aumenten la eficiencia de los sistemas existentes de gobierno y rendición de cuentas.	Todos los entes estatales y no estatales que participan en actividades de participación pública deben ser abiertos sobre su relación, los intereses que buscan alcanzar y a quién representar; deben comprometerse y observar todos los reglas acordadas para la participación, y deben cooperar para lograr los objetivos de la participación.

GIFT
www.fiscaltransparencia.org

Encausar la salida de la crisis económica, fiscal y social requiere una combinación de sacrificios, reducir la deuda, formular presupuestos abiertos para ayudar a hacer una inversión en mejores condiciones y con el equilibrio distributivo más adecuado. En pocas semanas sabremos si el gobierno y la JSF van en esa dirección.