



Transparencia fiscal y presupuestos abiertos frente al COVID-19

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

En el último año hemos sido testigos de tiempos económicos y fiscales turbulentos. En estos tiempos tan retadores en que la devastación económica provocada por la pandemia del coronavirus ha exacerbado la disrupción de la gobernabilidad, se hace imperativo el replanteamiento de la gobernanza pública para impulsar la prosperidad compartida y el desarrollo social inclusivo. La pandemia del Covid-19 ha traído consigo grandes desafíos a la gobernabilidad y la integridad pública, lo que demuestra que para mitigar y afrontar mejor el futuro es impostergable atender la ausencia de transparencia que propicia que la corrupción prospere durante eventos catastróficos.

La relación que existe entre el buen gobierno y mejores resultados económicos y sociales es cada vez más reconocida. En este sentido, es reconocido que la gestión gubernamental debe girar sobre los principios fundamentales de buen gobierno de lo público. La buena gobernanza o el buen gobierno de lo público se refiere al ejercicio de la autoridad gubernamental por medio de procesos políticos e institucionales, transparentes y responsables que fomenten la inclusión de todos los actores de la sociedad en el proceso de gobernar y propicien la prosperidad compartida.

Para el Centro de Gobernanza la transparencia es el principio general de política pública 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. Es decir, el principio rector de la buena gobernanza pública es la transparencia gubernamental, por su parte el derecho de

acceso a la información, el derecho a la participación ciudadana y el derecho a la libertad de expresión, conforman su contenido, o sea son manifestaciones normativas del principio de transparencia como elemento esencial de sistema democrático. La transparencia involucra la información sobre los propósitos, las acciones y los resultados del uso del poder público delegado por los ciudadanos y por tanto está intrínsecamente relacionado con la política, la administración pública y la ética.

El derecho de los ciudadanos a conocer las normas que se promulgan y las decisiones que toman sus gobernantes; la importancia de que los ciudadanos tengan la información necesaria para participar en la toma de decisiones, así como aquellas que requieren y que no entran en conflicto con otros derechos fundamentales; son algunos de los motivos que hacen imprescindible el ejercicio de la transparencia en el ámbito público. Asimismo, otros valores como la integridad, la imparcialidad, la eficacia, la eficiencia y la responsabilidad se convierten en conductas exigibles en toda actuación gubernamental.

La transparencia gubernamental, la inclusión ciudadana y la rendición de cuentas sobre el uso de los recursos públicos son pilares gubernamentales para avanzar hacia la buena gobernanza de lo público. Sin información fiscal fidedigna los gobiernos no pueden comprender los riesgos fiscales que enfrentan ni tomar buenas decisiones presupuestarias. Asimismo, a menos que esa información sea pública, ni los ciudadanos ni sus legisladores pueden exigirles a sus gobiernos que rindan cuentas de esas decisiones.

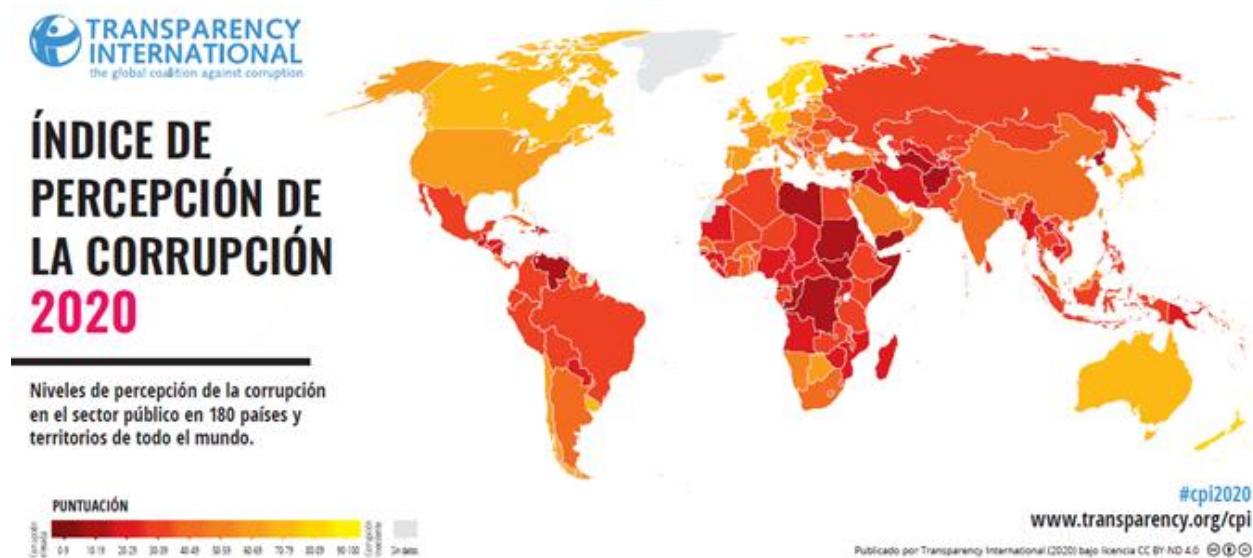
La transparencia- apertura con respecto a las intenciones, formulación e instrumentación de la política pública- es un elemento clave del buen gobierno. El presupuesto es el documento de política pública más importante con el que cuenta un gobierno ya que es ahí donde se plasman, de manera muy concreta, los objetivos e instrumentos de la política pública. La transparencia presupuestaria se define como la apertura total de la información fiscal pertinente de manera sistemática y de conformidad con tiempos bien establecidos.

Índice de Percepción de la Corrupción 2020 y COVID-19

El informe destaca que parecía que ya habíamos tocado fondo en temas de corrupción, sin embargo, en 2020 llegó la pandemia e hizo evidentes las múltiples debilidades y vulnerabilidades que tenemos los países y las empresas en los programas anticorrupción. Según Transparencia Internacional, 2020 resultó ser uno de los peores años de la historia reciente, con el estallido de la pandemia mundial por el COVID-19 y sus devastadores efectos. El impacto económico y en la salud de las personas y las comunidades de todo el mundo ha sido catastrófico. Más de 102 millones de personas se infectaron y más de 2 millones 200 mil personas perdieron la vida en todo el mundo (3).

La persistencia de la opacidad sobre el uso de los recursos públicos y los altos niveles de percepción de la corrupción, vienen afectando negativamente la credibilidad y la confianza que los ciudadanos depositan en los gobiernos. Transparencia Internacional, es una iniciativa global que trabaja en más de 100 países para poner fin a la injusticia de la corrupción, publicó el “Índice de Percepción de la Corrupción 2020” (1), que se ha

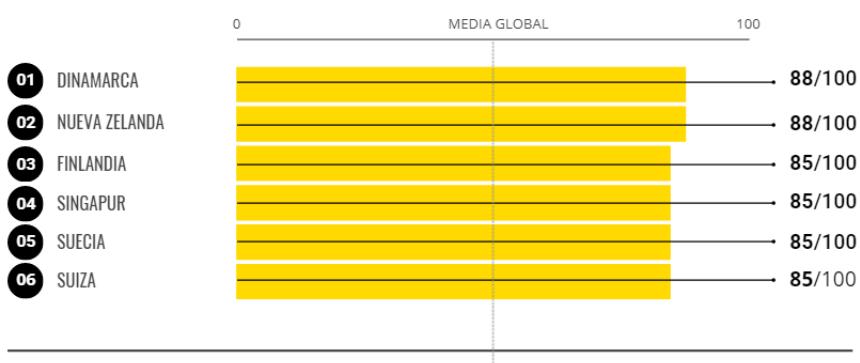
convertido en el indicador global de referencia sobre la corrupción en el sector público, donde presentó la calificación de 180 países y territorios de todo el mundo.

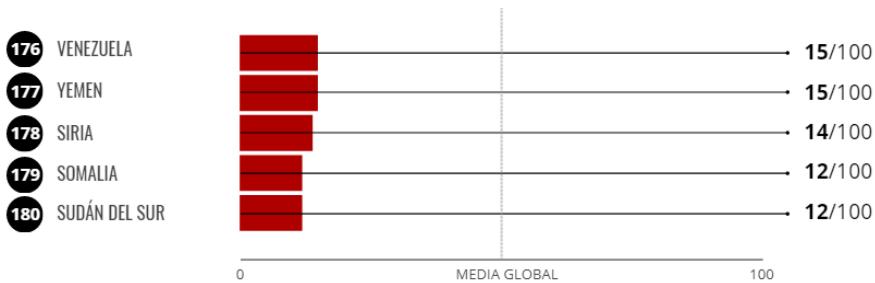


El índice clasifica 180 países y territorios según la percepción del nivel de corrupción en su sector público según expertos y empresarios. La escala empleada es de cero a cien, donde el cero corresponde a corrupción elevada y, el cien, a corrupción inexistente. Como en años anteriores, más de dos tercios de los países alcanzan una puntuación inferior a 50 en el índice de 2020, con una media mundial de 43. Los datos indican que, aunque se han producido ciertos avances, la mayoría de los países continúa sin abordar con eficacia la corrupción en el sector público.

Los países con las puntuaciones más altas son Dinamarca y Nueva Zelanda, con 88 puntos, seguidos de Finlandia, Singapur, Suecia y Suiza con 85 cada uno. Las puntuaciones más bajas corresponden a Sudán del Sur y Somalia, con 12 puntos cada uno, seguidos de Siria (14), Yemen (15) y Venezuela (15).

▲ PAÍSES CON ALTA PUNTUACIÓN





▼ BOTTOM COUNTRIES

Los resultados del Índice de Percepción de la Corrupción 2020 de Transparencia Internacional revelan que la pandemia no es solo una crisis sanitaria y económica, es una crisis de corrupción. La falta de transparencia ha abierto espacios para la corrupción que están socavando los sistemas de prestación de servicios esenciales y contribuyendo al retroceso democrático en plena pandemia. Los casos de corrupción van desde la malversación de fondos, las prácticas malsanas de contratación de servicios y la compra de suplidos y materiales, y los ataques a los derechos humanos y la libertad de prensa.

La puntuación de un país/territorio muestra la percepción sobre el nivel de corrupción del sector público en una escala de 0 a 100, donde 0 implica que un país se percibe como sumamente corrupto y 100 significa que se percibe como muy transparente. El Índice de Percepción de la Corrupción (IPC) otorga una puntuación y clasifica a los países/territorios según las percepciones que tienen expertos y ejecutivos de empresas sobre el grado de corrupción que existe en el sector público. El IPC 2020 utiliza 13 fuentes de datos de 12 instituciones independientes que se especializan en análisis sobre gobernanza y entorno de negocios.

El Índice de Percepción de la Corrupción de 2020, publicado por Transparencia Internacional, presenta la siguiente clasificación. La tabla que sigue presenta los cinco países mejor y peor calificados del total de 180 países analizados, incluyendo el puntaje obtenido por cada país:

País	Puntuación CPI 2020	Ranking 2020
Dinamarca	88	1
Nueva Zelanda	88	1
Finlandia	85	3
Singapur	85	3
Suecia	85	3
Venezuela	15	176
Yemen	15	176
Siria	14	178
Somalía	12	179
Sudán	12	179

Fuente: <https://www.transparency.org/en/cpi/2020/index/nzl#>

El Índice de Percepción de la Corrupción (IPC) de 2020 muestra que la mayoría de los países han logrado poco o ningún progreso en la lucha contra la corrupción en casi una década y que más de dos tercios de los países obtienen una puntuación por debajo de 50. El Índice promedio es de 43/100, lo que demuestra que la mayoría de los países reprende el examen anticorrupción.

Otro de los hallazgos importantes del estudio es que, además de obtener puntajes bajos, casi la mitad de todos los países han estado estancados en el IPC durante casi una década. Estos países no han logrado disminuir de manera significativa la corrupción para mejorar su puntaje y combatir la corrupción del sector público.

El informe CPI 2020 pone de manifiesto la influencia de la corrupción en la acción de los gobiernos frente a la COVID-19, comparando la puntuación de cada país en el índice con su inversión en salud y con la medida en que las normas e instituciones democráticas se han debilitado durante la pandemia. Este año, el Índice de Percepción de la Corrupción dibuja un paisaje sombrío del estado de la corrupción en todo el mundo. La mayoría de los países evaluados no ha registrado ningún avance en la lucha contra la corrupción en casi una década y más de dos tercios puntúan por debajo de 50. La investigación indica que la corrupción no solo socava la respuesta sanitaria global a la covid-19 sino que además contribuye a mantener la democracia en un perpetuo estado de crisis.

Según el informe, el COVID-19 no es solo una crisis de salud y económica, sino también una crisis de corrupción, con innumerables vidas perdidas debido a los efectos insidiosos de la corrupción que socavan una respuesta global justa y equitativa. Los informes de corrupción durante la pandemia por el COVID-19 han repercutido en todo el mundo y las múltiples noticias sobre la corrupción en la compra o el manejo de los recursos públicos que incluye los medicamentos e insumos médicos y en general todos los servicios de salud para atacar el COVID-19, demuestran que la corrupción no solo socava la respuesta de salud al COVID-19, sino que también contribuye a una continua crisis de la democracia.

El estudio señala que, la respuesta de emergencia a la pandemia de COVID-19 reveló enormes grietas en los sistemas de salud y las instituciones democráticas, lo que subraya que quienes están en el poder o controlan las finanzas del gobierno a menudo sirven a sus propios intereses en lugar de a los más vulnerables. Sin embargo, en este caso de la pandemia, se ha demostrado hasta el cansancio en muchos países que no es sólo el problema de la corrupción pública, es también la corrupción privada, la que ha llevado a que desnudemos las vulnerabilidades de los sistemas anticorrupción de las empresas y de los países, como lo anotábamos en nuestro artículo: *“La Corrupción Privada”*.

Los datos de fuentes del IPC dan a conocer los siguientes aspectos de la corrupción, sobre la base de los términos específicos de las preguntas usadas para recopilar la información:

- Soborno
- Desvío de fondos públicos
- Preponderancia de funcionarios públicos que aprovechan la función pública para beneficio personal, sin afrontar ninguna consecuencia
- Posibilidad de los gobiernos de contener la corrupción y hacer cumplir mecanismos de integridad eficaces en el sector público
- Trabas administrativas y requisitos burocráticos excesivos que podrían incrementar las oportunidades de corrupción
- Nombramientos en la administración pública efectuados en función del nepotismo, en vez del mérito
- Enjuiciamiento penal efectivo de funcionarios corruptos
- Leyes adecuadas sobre divulgación financiera y prevención de conflictos de interés de funcionarios públicos
- Protección legal de denunciantes, periodistas e investigadores cuando informan sobre casos de soborno y corrupción
- Captura del Estado por intereses particulares
- Acceso de la sociedad civil a información sobre asuntos públicos

El informe puntualiza que para luchar contra el covid-19 y mitigar la corrupción, es esencial que los países se comprometan a:

1. Reforzar las instituciones de supervisión

La acción contra la covid-19 ha expuesto los puntos débiles de una supervisión endeble y una transparencia insuficiente. Para lograr que los recursos lleguen a la población más necesitada sin peligro de robo por personas corruptas, las instituciones de supervisión y anticorrupción deberán contar con fondos, demás recursos e independencia suficientes para cumplir su cometido.

2. Procesos de contratación abiertos y transparentes

Muchos gobiernos han relajado drásticamente sus procesos de contratación, con procedimientos precipitados y opacos que presentan grandes oportunidades para la corrupción y el desvío de recursos públicos. Los procesos de contratación deben ser abiertos y transparentes a fin de combatir irregularidades, identificar conflictos de interés y garantizar precios justos.

3. Defender la democracia y promover el espacio público

La crisis de la covid-19 ha exacerbado el debilitamiento de la democracia. Algunos gobiernos han aprovechado la pandemia para suspender parlamentos, dar la espalda a los mecanismos de rendición de cuentas públicas e instigar la violencia contra disidentes. La defensa del espacio público requiere que los colectivos de la sociedad civil y los medios de comunicación estén en condiciones de pedir cuentas a los gobiernos.

4. Publicar datos pertinentes y accesibles

La publicación de datos desglosados sobre gastos y distribución de recursos es especialmente relevante en situaciones de emergencia, ya que permite actuar con políticas justas y equitativas. Asimismo, los gobiernos deben proporcionar a la población información sencilla, accesible, oportuna y pertinente, garantizando el derecho a la información.

En síntesis la encuesta concluye que para afianzar el compromiso con la lucha contra la corrupción resulta impostergable que:

- Los gobiernos deben tener voluntad política para atacar estos flagelos, sancionando de forma disuasiva las violaciones a la ley.
- Los legisladores deben apoyar y promover decisivamente leyes transparentes, eficaces y efectivas en contra de la corrupción y el soborno.
- Las empresas deben comprometerse a actuar ética y honestamente en todas las jurisdicciones donde operen y a respetar las condiciones del mercado.
- Los ciudadanos deben actuar dentro de los cánones del respeto a los demás y a la propiedad privada, en la lucha contra la corrupción no solo es necesaria sino fundamental en la lucha contra la corrupción y el soborno.
- Los sistemas judiciales de cada país deben ser eficientes y oportunos para sancionar los actos de corrupción y soborno.
- Los organismos reguladores deben participar oportunamente en la investigación de los actos de corrupción y soborno respetando el debido proceso.

Gobernanza, presupuestos abiertos y coronavirus

Asimismo, en medio de la pandemia mundial que está obligando a los gobiernos de todo el mundo a adoptar nuevas medidas de gasto, la más reciente Encuesta de Presupuesto Abierto (OBS) del International Budget Partnership (IBP) muestra que hay motivo de preocupación en torno al manejo de los recursos fiscales a nivel mundial ya que 4 de 5 de los 117 gobiernos evaluados no alcanzaron el umbral mínimo de transparencia y

supervisión presupuestaria adecuada según los estándares internacionales. La Encuesta de Presupuesto Abierto 2019 encuentra poca transparencia y vigilancia en los presupuestos gubernamentales, así como pocas oportunidades para que el público participe en la configuración de las políticas presupuestarias o en el monitoreo de su implementación.

Estos hallazgos son particularmente preocupantes en un momento en el que los gobiernos de todo el mundo han lanzado importantes medidas de gasto para abordar la pandemia de COVID-19.

La encuesta se completó justo antes del inicio de la pandemia y proporciona una imagen reveladora de las prácticas gubernamentales actuales en 117 países relacionadas con la divulgación del presupuesto, las oportunidades para la participación pública y los controles y balances a través de la vigilancia del presupuesto. Los resultados de la encuesta revelan que:

- La OBS 2019 encuentra una mejora modesta en los puntajes de transparencia presupuestaria global, revirtiendo la disminución observada en la última ronda de encuestas (OBS 2017) y restaurando la tendencia al alza mostrada desde que comenzó la encuesta (OBS 2006). Pero el progreso global más rápido está limitado por la incapacidad de muchos países de mantener las mejoras en las prácticas de transparencia a lo largo del tiempo o el estancamiento a bajos niveles de transparencia presupuestaria en otros países.
- El puntaje de transparencia promedio global en la OBS 2019 es de 45 sobre 100, lo que significa que los niveles globales de transparencia presupuestaria siguen siendo insuficientes, ya que un puntaje de 61 se considera el umbral mínimo para fomentar un debate público informado sobre los presupuestos.
- Pocos países ofrecen oportunidades significativas para que el público participe en el proceso presupuestario, lo que socava la capacidad del público de utilizar de manera efectiva la información presupuestaria disponible. Pero las prácticas innovadoras en algunos países demuestran cómo los gobiernos pueden iniciar y fortalecer la participación pública.
- Los problemas asociados con la falta de transparencia presupuestaria se ven agravados por las brechas en la vigilancia por parte de la legislatura y las entidades de fiscalización superiores (EFS). Si bien los países tienden a obtener un puntaje más alto en la evaluación de la OBS sobre la vigilancia de las EFS en comparación con la vigilancia legislativa, solo 30 de los 117 países encuestados obtuvieron puntajes en niveles adecuados de vigilancia de ambas instituciones.
- Es posible avanzar rápidamente en la agenda de presupuesto abierto, pero requerirá que todas las partes involucradas se unan en torno a una agenda

común. La OBS 2019 incluye un "llamado a la acción" para promover niveles suficientes de transparencia presupuestaria, una mayor participación pública en el proceso presupuestario, un mayor control y vigilancia de la ejecución del presupuesto y mejoras sostenidas a lo largo del tiempo.

Para avanzar en la agenda de presupuestos abiertos se necesita un nuevo enfoque, para acelerar el ritmo de las mejoras. Esto incluye que todas las partes involucradas se unan a una agenda común para lograr los objetivos de presupuesto abierto más urgentes. Los resultados de la encuesta hacen un 'Llamado a la acción' para lograr cuatro objetivos ambiciosos, pero alcanzables, en los próximos cinco años:

1. Proporcionar niveles suficientes de transparencia presupuestaria. Los países obtienen un puntaje de 61 o más en la medida de transparencia presupuestaria de la OBS, el punto de referencia para proporcionar niveles suficientes de información. Los gobiernos ponen a disposición del público al menos seis de los ocho documentos presupuestarios clave, y los documentos presupuestarios contienen información presupuestaria significativa y relevante guiada por la demanda pública. La información presupuestaria es totalmente accesible al público, incluso el acceso en línea a datos abiertos en tiempo real que son fáciles de entender, transformar y usar.
2. Aumentar la participación pública en el presupuesto. Los países obtienen un puntaje de 41 o más en la medida de participación pública de la OBS, el punto de referencia para niveles moderados de participación pública. Los gobiernos ofrecen al menos una oportunidad para la participación pública en el proceso presupuestario en el ejecutivo, la legislatura y las EFS, y aplican los Principios de GIFT de participación pública en la política fiscal.
3. Fortalecer el monitoreo y la vigilancia de la ejecución del presupuesto. Los países toman medidas para garantizar que sus presupuestos se implementen completamente de acuerdo con sus objetivos y que cualquier desviación de los presupuestos aprobados se explique adecuadamente al público. Las legislaturas mejoran su vigilancia de la ejecución del presupuesto e invitan al aporte y participación pública. Los auditores investigan las desviaciones entre los presupuestos planificados y ejecutados, con aportes públicos cuando sea posible, y publican sus hallazgos. Las legislaturas y los auditores hacen un seguimiento y aseguran que los gobiernos ejecutivos tomen medidas correctivas para abordar las recomendaciones de auditoría.
4. Mantener mejoras en el presupuesto abierto. Los países aceleran y mantienen el progreso en las reformas de presupuesto abierto. Los gobiernos institucionalizan la transparencia presupuestaria y las prácticas de participación, se comprometen públicamente con el presupuesto abierto, incorporan nuevas prácticas de presupuesto abierto en la ley y la regulación, e invierten en capacidad e instituciones para las reformas de presupuesto abierto.

Reflexiones Finales

En esencia, los efectos de la pandemia en la gobernabilidad y la economía exigen instituir cambios fundamentales en la gobernanza y un mayor nivel de compromiso y determinación firme para movilizar una agenda pública de transparencia y responsabilidad fiscal. La transparencia, la responsabilidad fiscal, la rendición de cuentas sobre el uso de los recursos públicos, la inclusión ciudadana y la lucha para combatir la corrupción son pilares fundamentales para avanzar hacia una gobernanza abierta. Los recursos públicos son el motor fundamental del desarrollo de las sociedades y un elemento clave para lograr la prosperidad y el desarrollo inclusivo de las sociedades.

Sin embargo, muchas veces el uso de estos recursos no es el más adecuado y su potencial transformador se ve reducido debido a problemas como el despilfarro, el fraude y la corrupción. Si los ciudadanos no pueden utilizar información sobre el flujo de los recursos públicos y conocer cómo serán utilizados o se desconoce si los recursos públicos favorecen la co-creación de soluciones a los desafíos que enfrenta la sociedad y cómo se segura que tales soluciones serán implantadas, difícilmente se puede hablar de buen gobierno, apertura y transparencia.

En esta instancia en que la pandemia ha exacerbado las carencias y las vulnerabilidades de la población, se hace imperativo mejorar la transparencia sobre el uso de los recursos públicos, involucrar a la ciudadanía en la toma de decisiones sobre el uso de las finanzas públicas y fortalecer la rendición de cuentas como herramienta para lucha contra la corrupción y asegurar un uso eficiente de los recursos públicos. Para gestionar más eficazmente el impacto de la pandemia es crucial configurar objetivos relativos a la productividad; el fortalecimiento de la gobernanza pública y las capacidades institucionales; las competencias del capital humano y transformar el ecosistema de innovación en tecnologías, productos y servicios.

Marzo 2020