
SUMARIO

Estudio De Investigación

GOBERNANZA Y RESPONSABILIDAD FISCAL:

Una plataforma para la gestión de los asuntos públicos en Puerto Rico



Investigadores

Principales (Senior Researchers)

Dra. Eneida Torres de Durand
Dr. César Sobrino Rodríguez
Lcda. Mari Glory González
Rafael Durand Aldea, MBA
Lcda. Alba López Arzola

Revisores (“Peer Review”)

Dr. Saúl Pratts Ponce de León
Dr. Ramón Torres Morales
Dr. Marcelino Rivera López
Lcda. Tomasita Pabón de Laboy

© Todos los Derechos de Autor y de Uso Reservados 2014

Se prohíbe el copiar, reproducir, distribuir, publicar, transmitir, modificar, alterar, difundir o de cualquier forma utilizar este documento y su contenido sin la autorización previa por escrito del **Centro de Gobernanza Pública y Corporativa**

Centro de Gobernanza Pública y Corporativa

Universidad del Turabo

PO Box 3030

Gurabo, PR 00778

Teléfono: 787-743-7979 Ext: 4659

Email: etorres91@suagm.edu

Web page: gobernanza.ut.pr



***Ideas for Organizational
and Management
Development, Inc.***

CENTRO DE GOBERNANZA PÚBLICA Y CORPORATIVA
SUMARIO RESPONSABILIDAD FISCAL

Bosquejo: I RESPONSABILIDAD FISCAL [A. Antecedentes; B. Problema; C. Preguntas de investigación; D. Marco conceptual (1. Gobernanza; 2. Buen gobierno y la ruta de la gobernabilidad; 3. Planificación estratégica, presupuesto y gestión para resultados; 4. Transparencia y responsabilidad fiscal; 5. Política fiscal y económica; desarrollo económico)]; II DEFINICIONES (VARIABLES DE INVESTIGACIÓN); III. METODOLOGÍA; IV. ANÁLISIS DE LA POLÍTICA ECONÓMICA Y FISCAL DE PUERTO RICO [A. Proceso presupuestario gubernamental; B. Análisis de los resultados fiscales 1999-2012; C. La estrategia de desarrollo para Puerto Rico]; V. ANÁLISIS DE MARCOS JURÍDICOS SOBRE RESPONSABILIDAD FISCAL [A. Principios internacionales para una legislación de responsabilidad fiscal; B. Principios rectores legislados por los países líderes; C. Experiencias de los países líderes en responsabilidad fiscal; D. Legislación de transparencia y responsabilidad fiscal en Estados Unidos; E. Legislación de transparencia y responsabilidad fiscal en Puerto Rico]; VI. HALLAZGOS; VII. CONCLUSIONES; y, VIII RECOMENDACIONES.

Palabras claves: gobernanza; gobernabilidad; buen gobierno; capacidad institucional; voluntad política; planificación estratégica; gestión para resultados; políticas públicas; políticas fiscales y económicas; presupuesto abierto; transparencia, rendición de cuentas y responsabilidad fiscal; riesgos fiscales; sustentabilidad fiscal y desarrollo económico.

Metodología: Este estudio se llevó a cabo utilizando la aplicación de la *metodología de triangulación múltiple* en tres fases: revisión de literatura; recopilación de datos y análisis y revisión de pares. En primera instancia, para construir los datos que fundamentan el análisis y la interpretación del problema planteado en el estudio se aplicó la metodología de *triangulación de datos*. En tanto, el análisis e interpretación se hizo mediante la *triangulación interdisciplinaria* para el cual participaron personas de diferentes disciplinas y peritaje. En particular, se designaron cinco investigadores: la **Dra. Eneida Torres** (experta en planificación estratégica, desarrollo organizacional y gestión del capital humano); el **Dr. César Sobrino** (economista); **Rafael Durand Aldea** (experto en finanzas y sistemas gerenciales para resultados); la **Lcda. Mari Glory González** (abogada y planificadora profesional licenciada), y la **Lcda. Alba N. López** (entendida en administración pública y gestión de capital humano en el sector público y privado. La revisión de pares (“peer review”) estuvo a cargo de los doctores: Saúl Pratts, Ramón Torres, Marcelino Rivera y la Lcda. Tomasita Pabón. La edición general del documento estuvo a cargo de la Dra. Eneida Torres, la Lcda. Alba López y Rafael Durand.

Tabla de Contenido

I. Antecedentes del Problema.....	3
II. Problema y Preguntas de Investigación.....	5
A. Problema de Investigación	5
B. Preguntas de Investigación	6
III. Gobernanza y Responsabilidad Fiscal	6
A. Gobernar en Gobernanza.....	6
B. La Responsabilidad Fiscal como Concepto	10
IV. Resumen de Hallazgos, Conclusiones y Recomendaciones	11
A. Hallazgos	11
1. Política Fiscal.....	13
2. Política Económica.....	15
3. Marco Intitucional	16
B. Conclusiones	18
1. Política Fiscal.....	20
2. Política Económica.....	22
3. Marco Intitucional	22
C. Recomendaciones	24
V. Resultados del Estudio por Pregunta de Investigación	29
A. Pregunta Núm. 1	29
B. Pregunta Núm. 2	33
C. Pregunta Núm. 3	36
D. Pregunta Núm. 4	38

I. Antecedentes del Problema

En el “ecosistema” actual de gobernar en gobernanza, plataforma de gestión de los asuntos públicos en el siglo XXI, la transparencia y el acceso a la información pública juegan un papel esencial en la construcción de un gobierno capaz de satisfacer las necesidades sociales, abierto al escrutinio ciudadano, con un alto nivel de rendición de cuentas y responsabilidad por parte de los gestores de los asuntos públicos, y a la participación de los sectores no gubernamentales y civiles en el diseño y evaluación de las políticas públicas.

Sin embargo, Puerto Rico aún adolece de mecanismos jurídicos o formales de transparencia y rendición de cuentas integrados y coherentes que obligue a los funcionarios a revelar información pertinente sobre el funcionamiento gubernamental y sus resultados. Esta ausencia incide significativamente en el nivel de transparencia real y perceptual. Sin transparencia en la gestión pública (tanto la formal o jurídica como la real y perceptual), no puede operar efectivamente la rendición de cuentas, la capacidad de los actores públicos de asumir la responsabilidad por sus acciones en la gestión de los asuntos que le han sido encomendados por la ciudadanía. Es vital promover un gobierno transparente y capaz de rendir cuentas para que las decisiones y acciones gubernamentales sean lo más eficientes, efectivas y éticas posible. (CGPC, 2013).

La transparencia es un concepto ampliamente utilizado en el contexto fiscal, ya que permite evaluar la eficiencia y eficacia del gasto público y fomenta la democratización de los procesos presupuestarios. La transparencia propicia que los afectados por las acciones fiscales en el contexto gubernamental conozcan no sólo las cifras resultantes, sino también las políticas fiscales adoptadas, con sus mecanismos y procesos.

No es desconocido que hace al menos cuatro décadas Puerto Rico encara una serie de circunstancias que impactan adversamente la gestión de los asuntos públicos, proceso a través del cual las instituciones gubernamentales dirigen los asuntos de interés general, administran los recursos públicos y garantizan la realización de los derechos humanos (ONU, 2006). La crisis de la última década ha puesto al descubierto la incapacidad del gobierno de mantener la estabilidad económica y fiscal y generar resultados que potencien el desarrollo sostenible, la competitividad económica y el bienestar social de Puerto Rico.

Existe un amplio consenso en diversos sectores de la sociedad de que Puerto Rico se encuentra rezagado en los procesos y sistemas de gestión de los

asuntos públicos. Algunas manifestaciones de este rezago se perciben en un marco institucional débil; en la continuidad de un modelo económico obsoleto; en un apego al modelo de administración pública jerárquico, centralizado burocratizado; la falta de calidad en la prestación de servicios públicos; un sistema político deteriorado y la falta de voluntad política para enfrentar las reformas.

A *priori*, entre los factores que más contribuyen al déficit en la calidad de la gestión de los asuntos públicos en Puerto Rico destacan la falta de capacidad institucional para ejecutar funciones, resolver problemas, definir y alcanzar objetivos de forma sostenible y la falta o abdicación de la voluntad política. Se ha expresado que la capacidad institucional depende tanto de la capacidad administrativa del Gobierno como de su habilidad para integrar y relacionarse con actores diversos de la sociedad y los ciudadanos para solucionar los problemas que enfrenta ya que su gestión por sí sola no es suficiente para adelantar las reformas necesarias. (PNUD, 2008).

La voluntad política, por su parte, implica querer solucionar los problemas públicos y mejorar las condiciones sociales de forma democrática. Es cumplir y hacer cumplir las reglas de juego, las agendas y los compromisos contraídos por encima de intereses o conveniencias partidistas y personales de los actores públicos y generar las condiciones para que el cambio esperado por el colectivo sea posible. Es voluntad en tanto es un querer hacer y es política en tanto los problemas públicos se dirimen en el contexto político y donde se ejecutan las decisiones sobre los asuntos públicos, siendo los actores o ejecutores el foco de atención en cuanto al querer hacer.

La abdicación de la voluntad política es la aceptación pasiva por parte de los gestores de los asuntos públicos de la disminución de los márgenes de acción resultante de la crisis económica y social, en lugar de trabajar positivamente a fin de ampliar y reforzar las capacidades institucionales disponibles y establecer mecanismos de coordinación social para solucionar los problemas del País.

Al reflexionar sobre la realidad de Puerto Rico en el contexto de la gobernanza es evidente que el País se encuentra entre la paradoja y la encrucijada. Por una parte, gobernar en gobernanza es imprescindible para promover la gobernabilidad en el País y adelantar la agenda de desarrollo sostenible; mientras que, por otra parte, los formuladores y gestores de la política pública parecen evitar

a toda costa las estrategias y los procesos que adelantan una agenda reformista y de transformación a la altura de los tiempos¹.

En este segundo estudio del Centro de Gobernanza Pública y Corporativa se hace hincapié en el rol que desempeñan las prácticas y los resultados fiscales; la gobernanza transparente y abierta; la capacidad de las instituciones públicas; el marco legal y regulatorio; la articulación adecuada de los procesos de planificación, formulación y evaluación presupuestaria; los sistemas de transparencia y rendición de cuentas de los asuntos públicos en el desarrollo económico del País. Desde esta perspectiva se plantea que una gobernanza transparente y abierta permite generar confianza entre los diversos actores sociales e introducir medidas de política pública oportunas para promover armonía entre las diversas variables económicas: reducir la desigualdad e incidir favorablemente a través de la política fiscal en la inversión pública; al mismo tiempo que inciden en la inversión privada, la distribución de riqueza y la creación de capital social para impulsar las reformas necesarias.

II. Problema y Preguntas de Investigación

A. Problema de Investigación

El objetivo del estudio de RESPONSABILIDAD FISCAL es analizar las prácticas fiscales y económicas del Gobierno de Puerto Rico en el contexto de la gobernanza, como paradigma de gestión de los asuntos públicos en el siglo XXI, con especial énfasis en las siguientes variables: política fiscal, política económica, presupuesto gubernamental de ingresos y gastos formalizado, el presupuesto público ejecutado (que a su vez incluye como variables el ingreso fiscal e ingreso corriente así como el gasto fiscal y gasto corriente), la cuenta fiscal, la cuenta corriente, la deuda pública, el Producto Interno Bruto (PIB), Producto Nacional Bruto (PNB) y el desarrollo económico. También identificar y analizar la normativa jurídica existente en asuntos fiscales, con atención en la materia de responsabilidad fiscal, con sus pilares de transparencia y rendición de cuentas de los actores y las instituciones públicas, por ser reconocidas como las mejores prácticas de gobernanza fiscal.

¹ Durante el pasado año el Centro de Gobernanza Pública y Corporativa ha impulsado sin éxito legislación en esta dirección. En particular, ha impulsado el *Anteproyecto de Ley de transparencia, acceso a la información y rendición de cuentas en la gestión pública*. Esta iniciativa tuvo el propósito de sentar las bases de la transparencia presupuestaria como un requisito *sine qua non* para que pueda operar una rendición de cuentas efectiva y pertinente en la que los ciudadanos participen del quehacer gubernamental.

B. Preguntas de Investigación

1. ¿Cuál debe ser la política fiscal adecuada para el sector público en Puerto Rico, a la luz de los lineamientos y prácticas de buena gobernanza, buen gobierno y gobernabilidad reconocidos a nivel internacional y los principios de transparencia, rendición de cuentas y responsabilidad fiscal que propicien el desarrollo y la competitividad económica de los países?
2. ¿Cuáles son los resultados fiscales (presupuesto público de ingresos y gastos formal, el presupuesto público ejecutado, la cuenta fiscal, la cuenta corriente, el nivel de endeudamiento público y el desarrollo económico) que ha tenido Puerto Rico en las pasadas cuatro décadas?
3. ¿Cómo ha afectado la política fiscal existente y los déficits resultantes del gobierno el potencial de desarrollo económico de Puerto Rico?
4. ¿Qué elementos de la legislación mundial deben ser considerados para incorporar en Puerto Rico una legislación integrada y coherente de responsabilidad fiscal enmarcada en la transparencia y rendición de cuentas?

III. GOBERNANZA Y RESPONSABILIDAD FISCAL

A. Gobernar en Gobernanza

De acuerdo a la Organización de las Naciones Unidas (ONU) el sector público es uno de los pilares centrales para lograr la gobernanza y promover el desarrollo sostenido de los países. En esta segunda década del Siglo XXI es cada vez más necesario que el sector público pueda propiciar el funcionamiento eficaz, sensible y democrático de las instituciones públicas, económicas, administrativas y financieras. Este sector debe ser capaz de promover políticas públicas sensatas; una administración pública eficaz y sensible; servicios de calidad y eficientes y una actitud abierta, inclusiva y pluralista ante los cambios (ONU, 2007).

En respuesta a la insatisfacción de los ciudadanos con la gestión pública y la búsqueda apremiante de soluciones para encararla, un vasto número de investigadores y organismos internacionales han promovido la *gobernanza* como una nueva plataforma de dirección y gestión de la sociedad que le permita dar

sentido y propósito a las aspiraciones de desarrollo y prosperidad de los países y naciones del mundo. El supuesto básico que comparten estos estudiosos es el que “el gobierno es un agente de dirección necesario pero no suficiente” para emprender las reformas requeridas. Aguilar (2014, 2007); Crozier, et. al (1975); Kaufmann, et. al (1986); McTigue (2007); Santana Rabell (2007, 2010); Torres de Durand y Pratts Ponce de León, Saúl (2013).

La **gobernanza** se presenta como el paradigma o la forma de gestión de los asuntos públicos a adoptar en el siglo XXI a fin de potenciar las transformaciones necesarias para enfrentar los desafíos sociales y económicos de hoy. El diccionario de la real academia define gobernanza como “el arte o manera de gobernar que se propone como objetivo el logro de un desarrollo económico, social e institucional duradero [que promueve] un sano equilibrio entre el Estado, la sociedad civil y el mercado de la economía”.

En palabras de Kooiman, en el siglo XXI “... es necesario gobernar en gobernanza”. La gestión de los asuntos públicos es el proceso a través del cual las instituciones públicas dirigen los asuntos de interés general, administran los recursos públicos y garantizan la realización de los derechos humanos. La buena gestión de los asuntos públicos logra este resultado esencialmente al prestar la debida atención al estado de derecho, la capacidad técnica y directiva del gobierno y mediante la eliminación de los despilfarros y la corrupción. Este último renglón ha mantenido una tendencia de aumento anual, que ha fluctuado entre un cuatro y siete por ciento de pérdida de los presupuestos de los últimos años, en Puerto Rico y en los Estados Unidos (Torres, 2012).

El buen gobierno de acuerdo a la Organización de las Naciones Unidas se caracteriza por los siguientes atributos: la transparencia; la responsabilidad; el carácter consecuente; el carácter participativo y la sensibilidad a las necesidades y aspiraciones de la población (ONU, Resolución 2000/64). Los teóricos del desarrollo han puesto de manifiesto el fracaso de los enfoques que ponen énfasis en los contenidos de las políticas económicas como si esta fuera la única variable para promover el desarrollo sostenible y que fueron adoptadas en el siglo pasado por muchos países.

De acuerdo al informe *La Ruta de la Gobernabilidad* publicado en febrero de 1999, los problemas de gobernanza pueden ser vistos como un déficit en la capacidad de los gobiernos e instituciones democráticas para procesar conflictos y divergencias, y esta falta de eficacia surge de un debilitamiento de su legi-

timidad. El estudio señala que la falta de legitimidad puede ser el resultante de la falta de confianza que genera la falta de transparencia y la incapacidad de los gobiernos de rendir cuentas a los ciudadanos.

Esta realidad pone de manifiesto la necesidad de que las políticas que formulan y los servicios que prestan los gobiernos sean gestionados con transparencia y de manera más abierta, responsable, pluralista y participativa. Según plantea Aguilar Villanueva (2014), hoy día las tendencias de los mercados y las redes de gobernanza disputan a las tradicionales burocracias y jerarquías públicas el papel preponderante que tuvo durante el siglo pasado. El gobierno sigue siendo un actor central pero debe compartir la esfera pública con otros actores públicos, privados y con los ciudadanos a quienes se deben.

Esta nueva realidad hace necesario que las formas de interacción y de intervención de los asuntos públicos, y más específicamente de los asuntos fiscales, se revisen desde su génesis estructural. La necesidad de orientar el funcionamiento del sector público hacia la transparencia y la obtención eficiente de resultados ha implicado revisar las prácticas burocráticas características del siglo pasado y sustituirlas por un modelo de gobernanza transparente, abierto e inclusivo.

El contexto actual de gobernanza ha transformado el proceso de análisis y decisión de las políticas públicas. Las nuevas formas de interacción entre actores diversos han dado paso a la implementación de nuevos métodos de análisis y gestión de las políticas. En el escenario actual de cambios acelerados e incertidumbre, las políticas públicas son consideradas un instrumento poderoso para la gobernanza y la gobernabilidad de los países a nivel mundial. Entender y orientar la acción pública de las sociedades contemporáneas mediante la formulación de políticas es cada vez más pertinente. Las políticas públicas como disciplina científica y práctica tienen como objeto que las acciones gubernamentales se ejecuten con criterios de eficiencia y eficacia con el fin de impactar la solución de situaciones específicas a los asuntos públicos con base a la identificación de causas, consecuencias así como los factores y actores involucrados.

La literatura consultada destaca el rol protagónico de la formulación de las políticas públicas en el contexto de la gobernanza de los asuntos públicos en el Siglo XXI. La gobernanza es una plataforma o forma de gobernar cuyo “ADN”²

² Concepto biológico para una molécula de gran tamaño que contiene toda la información usada en el desarrollo y funcionamiento de los organismos vivos y la transmite de generación a generación.

se sustenta con la participación de actores sociales diversos, la formulación de políticas públicas coherentes, un marco institucional congruente, la transparencia, la rendición de cuentas y la responsabilidad fiscal gubernamental con el propósito de potenciar un desarrollo económico, social e institucional sostenible de los países, naciones y organizaciones. Esta forma de gobernar promueve la sincronía y el sano equilibrio entre el Estado, la sociedad civil y el mercado de la economía (Torres de Durand, 2013).

En este sentido, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE, 2010) plantea que las reformas de la administración pública a emprender deben centrarse en los principios rectores de la buena gobernanza, entendida como los acuerdos formales e informales que determinan cómo se toman las decisiones públicas y cómo se llevan a cabo las medidas públicas desde la óptica del respeto a los valores constitucionales de un país. En su trabajo sobre gobernanza pública, la OCDE destaca los siguientes elementos de la buena gobernanza: rendición de cuentas; transparencia; eficiencia y eficacia; capacidad de respuesta; visión y perspectiva y estado de derecho. A continuación una breve descripción de la función de los seis elementos de la buena gobernanza:

La rendición de cuentas asegura que el gobierno posibilite y demuestre hasta qué punto las medidas que aplica y las decisiones que toma son congruentes con objetivos claramente definidos y acordados.

La transparencia permite que las medidas que tome el gobierno, sus decisiones y los procesos que se adoptan estén abiertos en un nivel de escrutinio adecuado para ser objeto de revisión en otros sectores del gobierno y la sociedad civil.

La eficiencia y eficacia propicia que el gobierno se esfuerce por generar productos públicos de calidad, incluidos los servicios que se prestan a los ciudadanos, al menor costo, y garantiza que se cumpla con las intenciones originales de la política pública.

La capacidad de respuesta permite que el gobierno tenga las competencias y la flexibilidad para responder con rapidez a los cambios en la sociedad, tomar en cuenta las expectativas de la sociedad civil en la identificación del interés público y tener la voluntad de analizar su papel desde una perspectiva crítica.

La visión y perspectiva asegura que el gobierno está en posibilidad de prever problemas y temas futuros, basado en los datos y las tendencias

actuales y diseña políticas que toman en cuenta los costos futuros y los cambios previstos.

Por último, un *estado de derecho* coherente propicia que el gobierno ejecute las leyes, regulaciones y los códigos de manera igual y transparente.

A más de los elementos descritos, una gobernanza pública adecuada debe considerar la agilidad estratégica, que consiste en la capacidad del gobierno para prever y responder con flexibilidad a los retos de políticas públicas cada vez más complejos. En este sentido, se requieren marcos de referencia para hacer posible una toma de decisiones rápida y de calidad y garantizar su implantación a fin de generar valor público. Por último, una gobernanza adecuada implica un servicio público eficiente, un sistema judicial independiente, la rendición de cuentas en la administración de fondos públicos, una estructura plural y el respeto a la ley (OCDE, 2010).

B. La Responsabilidad Fiscal como Concepto

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.

Ha sido definida como “el 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.

“[L]a responsabilidad fiscal está relacionada con el manejo y administración de los recursos públicos; se deriva de la gestión fiscal desarrollada por los funcionarios [...] que administren los recursos del Estado, y su finalidad apunta a la obtención de una declaración de carácter jurídico, donde se precise, de manera clara, las consecuencias de asumir la responsabilidad derivada de

actos irregulares en la gestión fiscal realizada por parte de un determinado servidor, pero además lo obliga a la reparación del mal causado al patrimonio, de acuerdo con su comportamiento doloso o culposo” (CLAD).

Esencialmente, la responsabilidad fiscal es el compromiso de los gobiernos con la ciudadanía de actuar con prudencia en la administración de los recursos públicos y de mantener un presupuesto balanceado con la consecuencia de que si el funcionario a cargo incumple con su deber rendirá cuentas por las acciones u omisiones que afecten el erario. Los expertos en asuntos económicos y fiscales señalan que la responsabilidad fiscal se relaciona con la capacidad institucional para conducir al cumplimiento de la política definida de manera integrada y coherente con metas macroeconómicas, lo que supone una adecuada armonía y sincronía en las funciones institucionales, económicas y generales del presupuesto.

IV. RESUMEN DE HALLAZGOS, CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

A. Hallazgos

La capacidad institucional necesaria para solucionar los problemas que enfrenta el País depende tanto del diseño de políticas públicas coherentes, de la capacidad administrativa, jurídica y fiscal y de la autoridad política (governabilidad) como de la habilidad de integrar y relacionarse con actores diversos de la sociedad y los ciudadanos, ya que la gestión gubernamental por sí sola no es suficiente para adelantar las reformas necesarias (factor relacionado a la gobernanza).

La actual crisis económica y fiscal que enfrenta Puerto Rico ha puesto a prueba la capacidad del sector público de manejar los riesgos fiscales, así como la habilidad de generar respuestas y movilizar recursos fiscales y humanos con eficacia para atender las necesidades dinámicas de la sociedad.

Por las pasadas cuatro décadas no se ha propiciado las mejores prácticas fiscales reconocidas a nivel internacional. La ausencia de criterios de buena gobernanza ha generado incertidumbre y falta de confianza en los ciudadanos, los empresarios y los inversores. La falta de coherencia en la formulación y el manejo de las políticas fiscales ha afianzado los problemas de gobernabilidad y de falta de capacidad de los organismos públicos para gestionar los asuntos del colectivo. En fin, el proceso de gobernar a Puerto Rico no está anclado en los principios de gobernanza como paradigma de gestión del Siglo XXI.

La falta de capacidad institucional en la gestión de las pasadas décadas se ha vinculado con la alta politización de la administración pública; la falta de visión y coherencia en la planificación para promover el desarrollo sostenible; los altos niveles de burocratización de la función pública y sus altos costos operacionales; la pobre calidad de los servicios y la falta de resultados para satisfacer las necesidades ciudadanas.

Entre los hallazgos más sobresalientes de este estudio podemos mencionar: la frágil situación fiscal del País; diversas fallas en el proceso de elaboración del presupuesto; un elevado déficit gubernamental; un endeudamiento de niveles insostenibles; falta de planificación del gasto público; ausencia de metas claras y de métricas de evaluación de resultados; la marcada discrecionalidad en el gasto público; la falta de información y estadísticas confiables y accesibles a los ciudadanos y la obsolescencia de los modelos de gestión y administrativo gubernamental implantados durante las pasadas cuatro décadas.

A más de lo anterior, Puerto Rico no cuenta con una legislación integrada y coherente de responsabilidad fiscal. La carencia de una política fiscal clara y coherente ha llevado a una débil función por parte de las organizaciones a cargo de gestionar los asuntos económicos y fiscales.

El marco institucional, se fundamenta en el marco legal. Este se refiere al conjunto de instituciones, organizaciones, redes y acuerdos, de nivel, nacional, municipal y organizativo que están vinculados de una u otra manera en la definición e instrumentación de leyes, reglas, normas, políticas y lineamientos para la provisión de servicios. Un marco institucional indica cuales son los roles y responsabilidades de *las* diferentes instituciones implicadas en la provisión de servicios, así como *las* líneas de comando y monitoreo, y su interacción y modos de compartir información (adaptado de IEEC 2006, HERRÁN C. 2012).

Por su parte, el marco legal es el conjunto de leyes, reglamentos, y normativas que generalmente se relacionan entre sí y que proporcionan la información reglamentaria necesaria para realizar las actividades de un sector determinado. De acuerdo a Irigoyén (1997) el orden jurídico está conformado por los elementos:

- ❑ **Normatividad:** un sistema de reglas sustantivas y procesales que regulan el comportamiento social y los mecanismos para resolver conflictos. Incluye las reglas para crear reglas.

- ❑ **Institucionalidad:** esto implica la existencia de aparatos institucionales dotados de agentes (operadores jurídicos) y recursos y de un sistema de funcionamiento que refleje de alguna manera la normatividad.
- ❑ **Cultura jurídica:** supone un sistema de razonamiento jurídico. Implica la existencia de un modelo de pensamiento presente en los operadores jurídicos y en los usuarios del sistema que de algún modo corresponda a la normatividad.

Es evidente que el País enfrenta una gran paradoja; por un lado, el proceso de gobernar en gobernanza se torna más relevante y central para promover la gobernabilidad; y por otro lado los formuladores y gestores de la política pública rehúsan adoptar nuevas plataformas, estrategias, métodos, procesos y protocolos para adelantar una agenda reformista de cambio y transformación a la altura de los tiempos.

A continuación se presentan los hallazgos más sobresalientes por renglón particular:

1. Política Fiscal

Del desempeño fiscal de Puerto Rico analizado en esta investigación 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.

En Puerto Rico no existe necesariamente la intención de cumplir con la norma de que el gasto público no exceda los recaudos fiscales, es decir, tener un presupuesto público formal y ejecutado balanceado. Este estudio destaca que en el período 1999-2012 el gobierno sobrepasó las partidas presupuestadas de gastos en \$6.8 billones de dólares, en tanto, los ingresos fueron sobreestimados en un total de \$4.7 billones.

La práctica recurrente de subestimar gastos y sobreestimar ingresos constituye una práctica fiscal altamente negligente propiciada por la falta de apertura,

transparencia y acceso a la información pertinente, veraz y entendible a la ciudadanía durante la formulación presupuestal y su ejecución.

Las continuas deficiencias presupuestarias han propiciado que los presupuestos anuales sean cuadrados con empréstitos, “estrategia” que no fue adecuadamente divulgada a la ciudadanía.

El cuadrar los presupuestos en déficit con empréstitos y el continuo refinanciamiento de la deuda próxima a vencer ha incrementado el total de la deuda pública desde 1972 a 2013 de \$2.6 billones a \$70 billones, siendo esta última cifra mayor que el PNB actual de Puerto Rico.

El enorme incremento de la deuda pública también se debe al uso del mecanismo de emitir deuda extraconstitucional, la cual representa el 85% del total de la deuda pública o cerca de \$59.4 billones de dólares. De esta cifra \$25.6 billones son responsabilidad de las corporaciones públicas.

De 1999 al 2012 el gobierno central ha subvencionado a entidades y corporaciones públicas de su ya comprometidos y limitados fondos en \$15.0 billones de dólares, pues la mayoría de ellas no generan suficientes ingresos para cubrir sus costos operacionales. Estas transferencias han agravado seriamente la frágil posición fiscal del gobierno de Puerto Rico.

En algunas instancias el gobierno central ha cubierto las deficiencias fiscales de las corporaciones públicas con la intención de aplazar aumentos en los costos de los servicios que prestan tales entidades. Esta práctica ha obstaculizado la transformación de las corporaciones públicas incapaces en entidades altamente eficientes y efectivas.

La insolvencia económica del Puerto Rico de hoy ha llevado a la reducción de servicios públicos esenciales; la pérdida de empleos en el sector público; el impacto general sobre el clima económico y de inversiones; el aumento en las contribuciones, patentes y otras tributaciones; incrementos en el costo de vida; el aumento en el costo de los servicios públicos, entre otros.

En Puerto Rico existe una desconexión sustancial en el proceso de planificación estratégica de las agencias y corporaciones públicas, la formulación presupuestal, la posterior ejecución y evaluación de los resultados alcanzados. La falta de alineación entre la planificación estratégica y el proceso presupuestario y de un modelo de gestión para resultados, donde el desempeño esperado

determine las asignaciones fiscales, no permiten destinar los recursos públicos al uso más apropiado.

Durante el proceso de articulación del presupuesto público el ciudadano es un simple observador de la limitada y resumida información que los formuladores de la política pública proveen. Esto le impide al ciudadano ejercer su derecho democrático a señalar sus prioridades previo a la formulación presupuestal. El ambiente de secretividad que rodea el proceso presupuestario permite la formulación de presupuestos desvinculados de los gastos reales que habrá de incurrir el gobierno.

Puerto Rico presenta un disloque significativo entre la razón de ser de cada agencia gubernamental, su planificación, su organización y su presupuesto. Esta desarticulación obstaculiza el uso apropiado de los fondos públicos al grado de que se financian actividades descasadas de objetivos y resultados específicos. Además, esta desarticulación desincentiva la rendición de cuentas porque el gasto público no está alineado a los resultados esperados por lo cual el funcionario evade el ser evaluado por la ciudadanía por el logro de objetivos trazados y menos asumir responsabilidad por su incumplimiento.

2. Política Económica

El modelo de desarrollo económico para Puerto Rico promocionado en los años 50' manifiesta un alto grado de obsolescencia. Los fundamentos del modelo económico como un costo reducido de la mano de obra, el acceso al mercado de Estados Unidos y los incentivos contributivos federales son ciertamente inexistentes. Además, la significativa dependencia en la atracción de capital de inversión extranjera cuya producción es esencialmente con fines de exportación y que sus eslabonamientos industriales con el resto de la economía de la Isla son mínimos (Ruiz, 1982) no propician un desarrollo económico sustentable y viable a largo plazo.

Los hallazgos del análisis de la política económica de las pasadas cuatro décadas revela que la estrategia de desarrollo, basada en la inversión extranjera directa (IDE), ha creado una gran diferencia entre el Producto Interno Bruto (PBI) y el Producto Nacional Bruto (PNB).

Por los últimos 50 años, el ratio PNB y PBI de Puerto Rico ha decrecido mientras el de los Estados Unidos se ha mantenido estable. Esto significa que el ingreso producido en la isla es mucho mayor al ingreso recibido por la Isla lo que sugiere que las transferencias federales desde los Estados Unidos no

compensaron los beneficios de las empresas americanas y las exenciones tributarias concedidas.

De igual modo, los resultados de la prueba de Granger-Wald Modificado, de Toda y Yamamoto (1995) indican que en el corto plazo el déficit fiscal ha causado un deterioro en la cuenta corriente de Puerto Rico. Esto es corroborado al utilizar el gasto fiscal en lugar del déficit fiscal. Dicho de otra forma, los incrementos del gasto fiscal también empeoran la cuenta corriente. Una de las razones de la posición de la cuenta corriente en Puerto Rico es su déficit fiscal primario y operacional.

Una cuenta corriente en déficit persistente, con una economía estancada y un nivel de deuda de casi 100% de PNB, empeora en el tiempo la capacidad de repago de la deuda pública de Puerto Rico lo que lleva a la insolvencia y empeora el bienestar presente y futuro de la población. Esta situación se exagera con los sobrecostos de la economía, como los costos de la energía, los costos burocráticos y la ley de cabotaje.

3. Marco Institucional

Los países que introdujeron cambios jurídicos con el objetivo de mejorar la calidad de la gestión fiscal establecieron normas para la transparencia de la política fiscal, la divulgación de información sobre las finanzas públicas y la responsabilidad institucional e individual de los actores públicos ante la ciudadanía por el desempeño fiscal.

La política fiscal de un país debe estar apoyada en una estrategia fiscal transparente, con principios y reglas que eviten continuos déficits presupuestarios y la imposición de restricciones claras al gasto público.

Sin embargo, todavía Puerto Rico no cuenta con una legislación integrada y coherente sobre transparencia y responsabilidad fiscal, mientras que cada vez son más los gobiernos que se unen a la corriente internacional de formular, adoptar e implementar las mejores prácticas fiscales. Al examinar las medidas de responsabilidad fiscal adoptadas con éxito por muchos países es evidente que a Puerto Rico le queda mucho camino por recorrer. En la Isla aunque existe el mandato constitucional de promover la responsabilidad fiscal, los formuladores de la política fiscal y sus actores no han actualizado el contenido de los principios constitucionales relacionados a la transparencia y la responsabilidad fiscal, ni demostrado la intención de darle cabal cumplimiento.

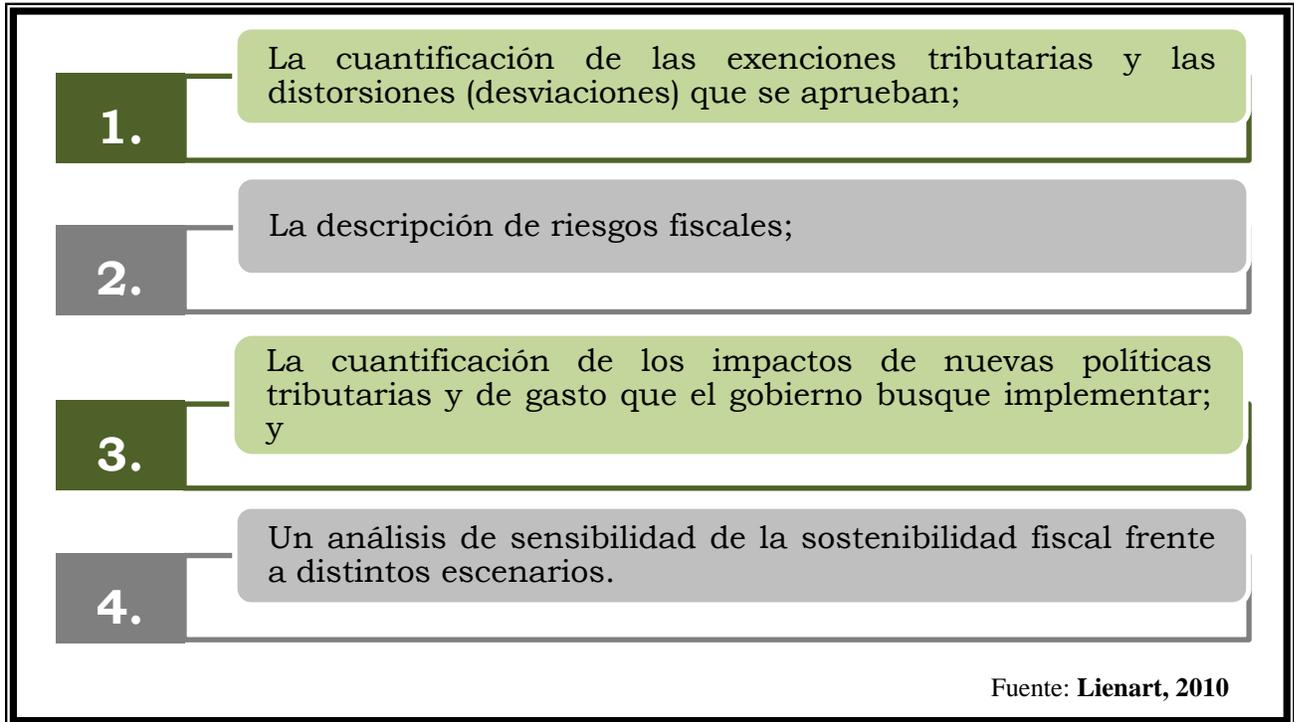
Un hallazgo sobresaliente de este estudio es que una legislación de responsabilidad fiscal debe establecer, sin ambigüedades, la manera en que el Gobierno debe dar a conocer las políticas fiscales que propone y adopta para asegurar que la ciudadanía puedan conocer cómo se cumple con los principios de la gestión fiscal responsable adoptados. Algunos de los principios requeridos en una ley de responsabilidad fiscal son:

1. La publicación de una declaración de política presupuestaria que contenga las prioridades estratégicas para cada ejercicio presupuestario, especifique las intenciones fiscales a corto plazo, y manifieste, a su vez, los objetivos fiscales a mediano y largo plazo;
2. La proyección y divulgación del impacto de las decisiones fiscales sobre un período plurianual;
3. La inclusión de toda la información financiera conforme a prácticas de contabilidad generalmente aceptadas;
4. El envío puntual, adecuado y accesible al público de todos los informes fiscales, económicos y financieros que exige la ley;
5. Exige mayor responsabilidad a los jefes de agencias, con incentivos para los que cumplen y penalidades para quienes incumplen;
6. Establece procesos para evaluar y medir resultados de la gestión pública con sus indicadores.

Para Lienart (2010) una ley de responsabilidad fiscal es aquella de alcance limitado que desarrolla las normas y los procedimientos relativos a tres principios presupuestarios: la rendición de cuentas, la transparencia y la estabilidad y sustentabilidad fiscal.

Según dicho autor, una ley de este tipo debe cumplir al menos con cuatro requisitos mínimos, a saber: (1) Descripción de una estrategia presupuestaria anual y de mediano plazo que sirva para lograr los objetivos fiscales; (2) Detalle de la trayectoria de mediano plazo de los ingresos fiscales y gasto público; (3) Publicación regular de informes sobre el avance y logros en los objetivos fiscales; y la (3) Publicación anual de estados financieros auditados que aseguren la integridad de la información fiscal. Señala que la legislación debe incluir:

Figura Núm. 10 *
Elementos a Incluir en Legislación de Responsabilidad Fiscal



*Representación grafica propia

B. Conclusiones

La buena gobernanza apoyada en una gestión pública eficiente y eficaz, que impulse el desarrollo económico y la cohesión social, 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. La debilidad en el proceso de formulación, ejecución y evaluación de las políticas públicas, muy especialmente de índole económica y fiscal, de las pasadas cuatro décadas ha estado enmarcada en la respuesta a intereses particulares, con mayor énfasis en el interés electoral, y no en consideración al interés colectivo o la voluntad política general.

En Puerto Rico la falta de capacidad institucional (legal, fiscal, administrativa, de diseño de políticas y de autoridad política) está vinculada a la ausencia de una política pública coherente que promueva la responsabilidad gubernamental en la gestión de los asuntos públicos, así como a la falta de integración entre la planificación estratégica y el proceso presupuestario en cualquiera de sus fases y al déficit en la evaluación de los resultados.

Ante el panorama del Puerto Rico de hoy es urgente adoptar medidas para reenfocar la política fiscal con visión de mediano y largo plazo, que tenga como norte mejorar los ingresos fiscales sin menoscabar el crecimiento económico; propiciar mayor eficiencia en el gasto corriente con prioridad al área económica y social y generar opciones para un manejo adecuado de la deuda pública. Hay que fortalecer, institucionalizar y dotar de mayor transparencia la gestión fiscal. Al mismo tiempo es imperativo delinear acciones estratégicas que viabilicen la rendición de cuentas y propicien un crecimiento económico sostenido, lo que permitirá mantener la salud de las finanzas públicas.

En el contexto de este estudio, la falta de métricas y de información sobre los riesgos y la trayectoria fiscal futura que cumpla con los criterios de transparencia, rendición de cuentas y responsabilidad fiscal internacionalmente aceptados ha impedido que el País genere las respuestas adecuadas para salir de la prolongada crisis social, económica y fiscal que encara.

Para el Puerto Rico de hoy se podría afirmar que “...la falta de sostenibilidad fiscal y la permanente inestabilidad de las cuentas públicas son producto de la indisciplina fiscal derivada de la indisciplina social asociada a patrones culturales de comportamiento de una sociedad en desorden, fragmentada, que actúa frente a particularidades, intereses políticos, sociales y económicos y que es incapaz de articular con visión de País de largo plazo que aporte al desarrollo económico y el interés colectivo” (2004).

Desde este punto de vista, está establecido que la sostenibilidad del desarrollo de Puerto Rico está cuestionada por la falta de un plan estratégico de país que dé dirección, sentido y propósito a la gestión pública y la carencia de la transparencia fiscal necesaria para propiciar de manera equilibrada la solución a los problemas estructurales, económicos, fiscales y sociales que enfrentamos. La sostenibilidad fiscal en Puerto Rico no es un problema meramente técnico sino uno de capacidad de acción. Lo que falta en el País es la voluntad política para generar acciones dirigidas al desarrollo sostenible. En palabras de Juan Agosto Alicea (2011) “La nueva ruta de esperanza no la trazarán los partidos políticos ni sus candidatos politiqueros cuyos objetivos de cuatro años le quedan pequeños al País. La ruta que nos saque de la crisis la mostrarán, a fuerza de liderazgo, las figuras públicas y privadas con visión estratégica a largo plazo y con la valentía para transformar la crisis en oportunidad de crecimiento”.

La ***voluntad política en responsabilidad fiscal*** es la disposición plena y real del sector público para conducirse en cualquier nivel de acción consecuentemente con las políticas fiscales y económicas saludables, transparentes,

abiertas, participativas y responsables, según han sido reconocidas internacionalmente y que deben ser adoptadas dentro del marco jurídico formal del País. La voluntad política en responsabilidad fiscal, con sus pilares de transparencia y rendición de cuentas, se debe materializar a través del rol gubernamental en cualquier nivel, por eso debe estar enmarcada legalmente de manera tal que los factores políticos, económicos y sociales se proyecten orgánicamente con el enfoque de gobernar en gobernanza.

A la luz de los hallazgos señalados en este estudio podemos generar las siguientes conclusiones:

1. Política Fiscal

En Puerto Rico no existe una adecuada planificación para identificar y atender las necesidades prioritarias de los ciudadanos. La falta de planificación reduce significativamente la productividad, calidad, eficiencia y la eficacia de la administración pública. En este contexto, la gobernabilidad (capacidad de las instituciones públicas), la gobernanza (forma de manejar los asuntos públicos) y el marco jurídico que regula los procesos públicos en Puerto Rico es muy débil.

La falta de sostenibilidad fiscal y la debilidad en el ejercicio de las funciones públicas son producto de la indisciplina fiscal y social que se asocia a patrones culturales de comportamiento de una sociedad en deterioro, fragmentada, que actúa frente a particulares intereses políticos, sociales y económicos y que es incapaz de articular una agenda de País de largo plazo que apunte al desarrollo sostenible y la competitividad económica, la prosperidad y el bienestar social colectivo.

La política fiscal de Puerto Rico puede mejorar a través de un cambio en la forma de gobernar los asuntos públicos. Resulta imperativo concienciar en todos los niveles jerárquicos de la organización pública la importancia de la disciplina y la eficiencia para lograr los resultados fiscales y los efectos macroeconómicos a los que apuntan las políticas fiscales. En este proceso de cambio es importante valorar el rol que desempeña cada actor como parte de una sociedad que tiene objetivos comunes.

Del análisis de los resultados fiscales se desprende que la acción de sobreestimar ingresos y subestimar gastos de forma continua y recurrente por varias décadas apunta a una práctica de negligencia fiscal de los entes gubernamentales responsables de la formulación del presupuesto con el cuestionable propósito de presentar un documento de presupuesto balanceado sin la inten-

ción ulterior de cumplir con las partidas establecidas. La discrecionalidad en la gestión fiscal es marcada lo que permite la negligencia fiscal y corrupción en el ejercicio de la función pública. Esta negligencia fiscal es propiciada porque el proceso presupuestario carece de apertura y transparencia.

En el renglón de las políticas fiscales, los hallazgos permiten formular las siguientes conclusiones:

1. En tanto, una gobernanza transparente y abierta para gestionar los asuntos fiscales es considerada una premisa esencial para lograr la estabilidad macroeconómica y un crecimiento fiscal de alta calidad. En Puerto Rico el estado de la gobernanza, la transparencia y la rendición de cuentas en materia presupuestaria no es adecuada, lo que ha repercutido adversamente en el desarrollo económico y social.
2. La elaboración del presupuesto de Puerto Rico es cortoplacista y con poca disposición a adoptar medidas de cambios para alcanzar el mejor desempeño fiscal. En el corto plazo estas partidas son fijadas por leyes permanentes o por compromisos contractuales y la discusión presupuestaria es marginal con pocos cuestionamientos respecto a la eficiencia del gasto público propuesto.
3. En Puerto Rico no existe un modelo integrado y vinculante de planificación, formulación presupuestaria y de gestión para resultados. En tanto, es imperativo planificar a corto, medio y largo plazo, asignar los recursos presupuestarios y evaluar los resultados de la gestión.
4. La OGP ha promulgado normativas y cartas circulares para requerir a las agencias que desarrollen sus planes pero no se evidencia el cumplimiento con estas.
5. Puerto Rico muestra una marcada desvinculación entre la misión de las agencias, su planificación, su estructura, su presupuesto y su sistema de evaluación. Esto ha traído como consecuencia la duplicidad de las funciones y responsabilidades entre agencias; el uso ineficiente de los recursos públicos; la insatisfacción de los ciudadanos con la prestación de los servicios, entre otros.
6. Una mirada al portal electrónico de la OGP revela la ausencia de un calendario que establezca la evaluación de la calidad de los servicios públicos, lo que implica que los ciudadanos no tienen información oficial respecto al impacto económico o social de servicios.

2. Política Económica

La estructura productiva de Puerto Rico es muy débil lo que afecta su desempeño de corto plazo y largo plazo. La cuenta corriente persistentemente negativa hace de Puerto Rico un deudor neto, por lo que necesita ingreso de capital (de largo plazo o financiamiento externo) para cubrir su consumo privado y público, e inversión privada. Según las pruebas econométricas, al margen de la débil estructura productiva y la ley de cabotaje, el principal determinante de este déficit externo persistente, es el déficit fiscal. Una cuenta corriente en déficit persistente con una economía estancada empeora en el tiempo su capacidad de repago de su deuda.

Los países insolventes ponen en peligro la prestación de servicios públicos de calidad además, no mejoran la infraestructura ni mantienen la existente. Todos estos factores negativos empeoran la competitividad económica, reducen la productividad laboral y el nivel de ingreso aun más. Con el presente estancamiento económico y con la posibilidad de la insolvencia declarada, la convergencia con el ingreso per cápita de EEUU estará más lejano aún. En ese sentido, una ley de transparencia y responsabilidad fiscal que conlleve a tener un estado eficiente con niveles de deuda manejables debe servir de andamiaje para un crecimiento económico sostenido que debe llevar al país a un desarrollo económico y social en el largo plazo.

Esto plantea desafíos para el sector público los cuales están relacionados a la competitividad económica, específicamente para una reforma energética que disminuya los costos de energía, para repensar la división política de la isla (las municipalidades), reducir la economía subterránea, y hacer una reforma en los procesos administrativos y de toma de decisiones del Estado. Esto último involucra hacer los procesos más transparentes, lo que llevara a lograr una mayor proyección del gasto más previsible y con ello tratar de lograr una mejora progresiva de la solvencia fiscal y por ende mejorar la posición externa.

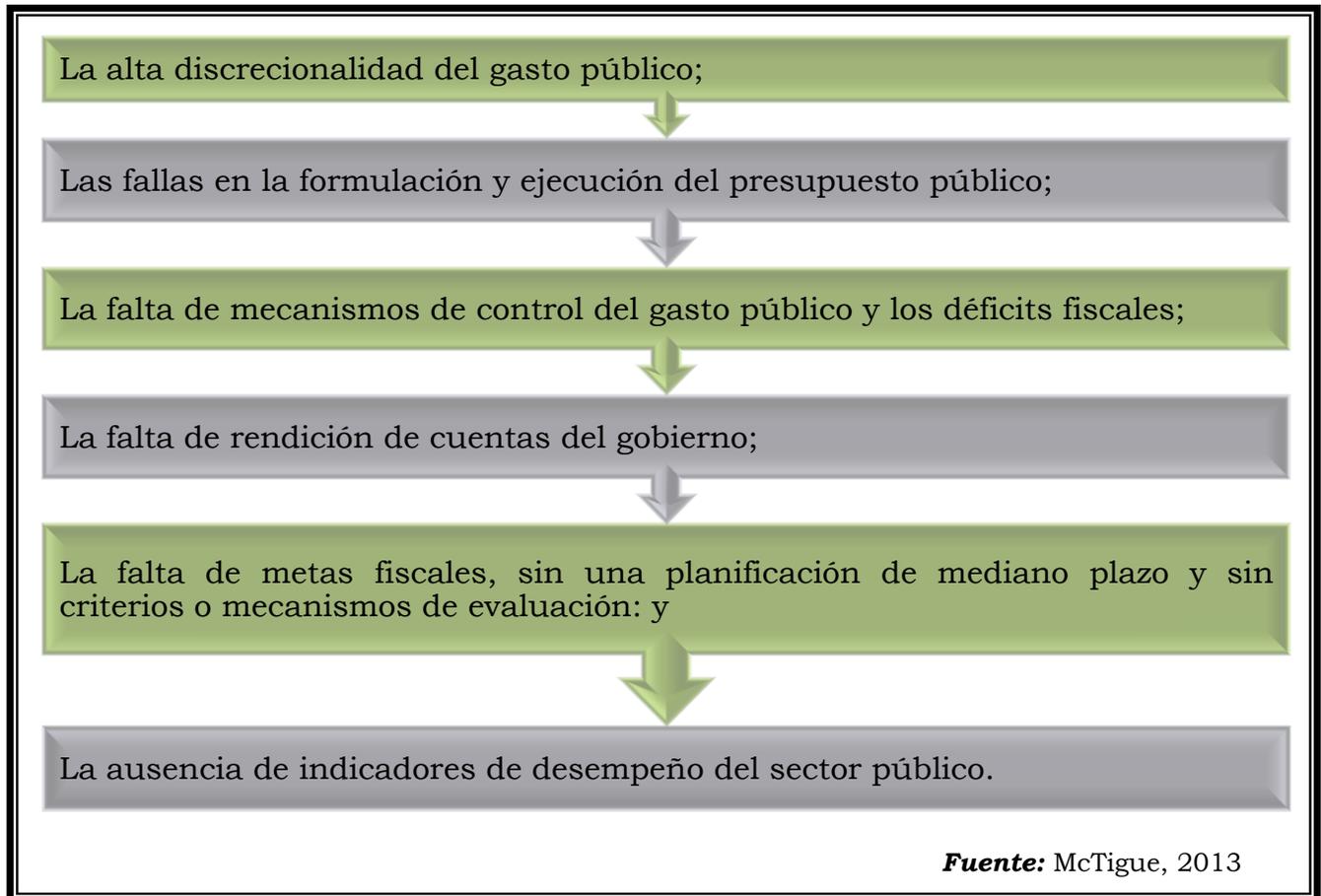
3. Marco Institucional

Al examinar el marco legal en Puerto Rico encontramos que los estatutos vigentes no proveen elementos contundentes que promuevan la transparencia, rendición de cuentas y responsabilidad fiscal. Como ejemplo, la Ley de Reforma Fiscal de 2006 es clara al establecer la prohibición del uso de deudas, préstamos o cualquier mecanismo de financiamiento para cubrir gastos operacionales y para balancear el Presupuesto General de Gastos del Gobierno; sin

embargo, en varias ocasiones las disposiciones de este artículo han sido suspendidas y todavía no han sido puestas en práctica. Distinto a lo que ha sucedido internacionalmente, en Puerto Rico se han aprobado leyes fiscales inciertas y ambiguas. Otro ejemplo, la Ley que crea el Fondo de Interés Apremiante, un fondo especial cuyos dineros se utilizarían para cubrir los déficits presupuestarios, no identifica claramente la procedencia de los fondos.

Para atender la falta de disciplina fiscal es necesario que Puerto Rico reforme sus prácticas gubernamentales de gasto, sus políticas tributarias y presupuestarias y controle su deuda pública para retomar el camino hacia la sustentabilidad fiscal, su desarrollo sostenible y el crecimiento económico del País. Es necesario, además, adoptar una legislación de responsabilidad fiscal que atienda los siguientes asuntos:

Figura Núm. 11*
Asuntos a Atender en Legislación de Responsabilidad Fiscal



*Representación grafica propia

C. Recomendaciones

Los hallazgos y conclusiones de la investigación permiten elaborar las recomendaciones que enumeramos a continuación para adelantar las reformas estructurales y las mejoras en los procesos de gobernanza de la gestión de los asuntos públicos y la responsabilidad fiscal en el contexto de la crisis profunda que encara el País. El conocimiento generado a través del estudio avala la necesidad de:

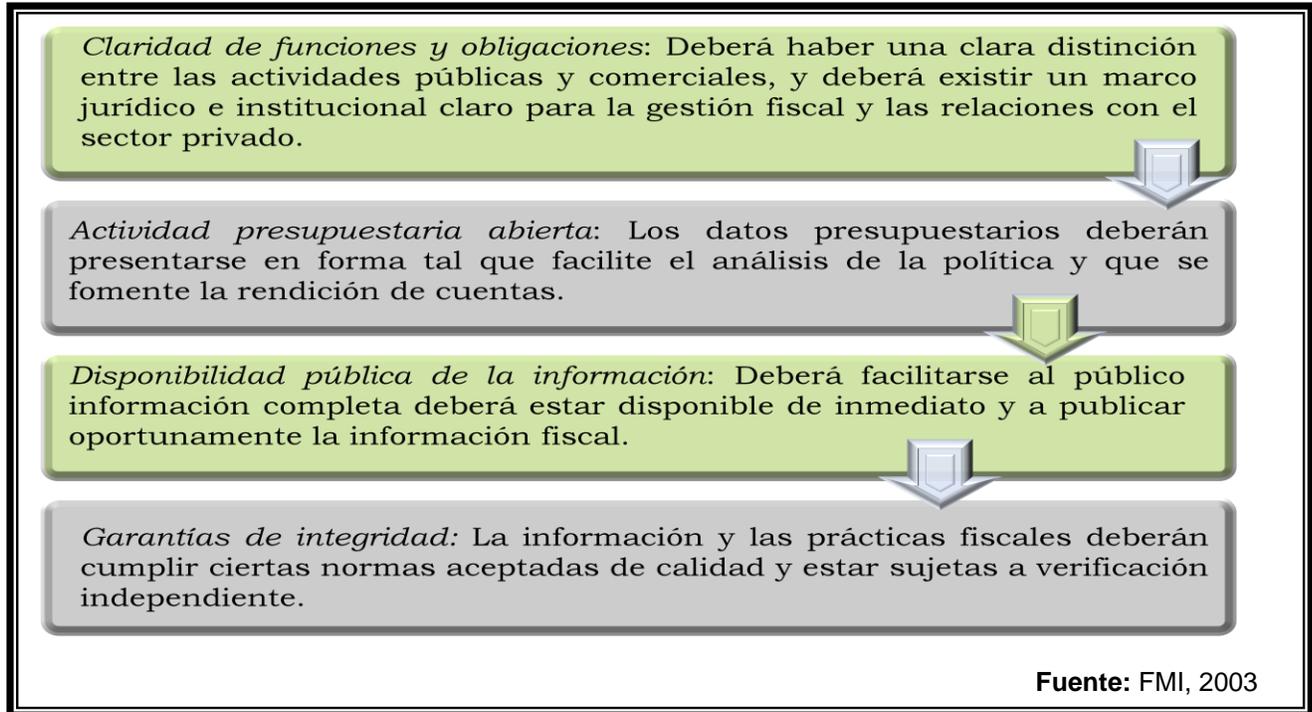
Generales

1. Adoptar una legislación integrada de responsabilidad fiscal como un primer paso para propiciar el orden y la disciplina en las finanzas públicas. La transparencia fiscal se refiere a la claridad, confiabilidad, frecuencia, puntualidad y relevancia de los informes fiscales gubernamentales y la apertura al público del proceso de elaborar las políticas fiscales.

La transparencia fiscal propicia que las decisiones económicas del gobierno se basen en evaluaciones precisas y compartidas de la situación fiscal actual, un análisis de costo-beneficio de cualquier cambio de política propuesto y los riesgos potenciales a las proyecciones fiscales. El ejercicio de la transparencia fiscal provee la información necesaria para la toma de decisiones financieras adecuadas para los mercados, los formuladores de política pública (legisladores) y los ciudadanos y permite reclamar al gobierno rendir cuentas sobre los resultados fiscales y la utilización de los recursos públicos.

El establecimiento de reglas generales y requerimientos estrictos de información ayudará a sanear y transparentar el proceso de formulación del presupuesto, mejorar la calidad del gasto público, controlar el nivel de endeudamiento y proveer un marco para mejorar la formulación de políticas públicas que pondere los efectos de sus decisiones en el largo plazo. El Código de Buenas Prácticas de Transparencia Fiscal (FMI) identifica cuatro principios generales a ser adoptados:

Figura Núm.12*
Principios Generales
Código de Buenas Prácticas de Transparencia Fiscal



*Representación grafica propia

2. Articular e implantar un modelo de gobernanza transparente y abierto de la gestión de los asuntos públicos anclado en los principios internacionales (el modelo propuesto del Centro de Gobernanza en su libro Una Nueva Gobernanza para Puerto Rico) constituye un referente científico para guiar el proceso de formulación e implantación.
3. Dotar al gobierno de la capacidad institucional (de diseño de políticas, sistemas y procesos administrativos, jurídico, fiscal, y de autoridad política) idónea y suficiente para gestionar los asuntos públicos en un entorno cada vez más complejo y volátil con recursos limitados.
4. Establecer una visión estratégica de desarrollo sostenible de largo plazo para el País que considere acciones de corto y mediano plazo para asegurar el equilibrio entre la planificación, la formulación presupuestal, la disciplina fiscal y la gestión para resultados.

5. Adoptar los parámetros y prácticas de transparencia y rendición de cuentas en la gestión de los asuntos fiscales como pilar para crear un ambiente que desaliente la corrupción.
6. Emprender reformas estructurales en la administración pública ancladas en el fortalecimiento de los sistemas de gestión del capital humano, enfocados en la profesionalización, la meritocracia, el desarrollo de las competencias directivas y técnicas de los servidores públicos, y la medición y calibración de los resultados de su desempeño.

Específicas

7. Adoptar políticas de transparencia y redición de cuentas en el contexto fiscal que incorporen componentes utilizados por los países exitosos tales como: Una mayor participación de las instituciones y agencias del sector público; Informar y divulgar al público de manera más comprensiva los activos y pasivos del gobierno; Publicar informes fiscales más frecuentes y oportunos; Utilizar un enfoque más riguroso al elaborar proyecciones fiscales y; Elaborar y aplicar estándares para alinear los planes estratégicos, los presupuestos, las estadísticas y las cuentas. Las experiencias de países tales como Nueva Zelanda, Australia, México, Chile, y otros pueden servir de referente.

Asimismo, el gobierno deberá:

-  Publicar informes y reportes frecuentes y oportunos con proyecciones fiscales basadas en un entendimiento actualizado de la situación fiscal presente.
-  Divulgar los riesgos fiscales. Aumentar el conocimiento de la magnitud de los posibles impactos a las finanzas públicas moverá al gobierno a mitigar los riesgos.
-  Ampliar la obligación de presentar informes y reportes fiscales a todas las instituciones gubernamentales. Esto puede reducir el ámbito de las transacciones fiscales fuera de presupuesto que a su vez pueden impactar más tarde las finanzas del gobierno.

Advierte el FMI que el grado de transparencia fiscal que ejerce el gobierno es un predictor importante de la credibilidad y del desempeño fiscal del País. Además señala que la responsabilidad fiscal genera confianza y credibilidad en los inversores, empresas y ciudadanos.

8. Formular un modelo de desarrollo sustentable de la economía de Puerto Rico que tome en cuenta nuestras fortalezas competitivas y atienda y reduzca el impacto de las condiciones desfavorables como pueden ser el costo de la energía; la burocrática y onerosa división política (gobiernos municipales); un sistema contributivo injusto; la costosa e inefectiva infraestructura burocrática gubernamental; el aumento en el costo de los productos y materiales importados de Estados Unidos (Ley de Cabotaje); entre otros.
9. Desarrollar un sistema transparente, accesible, coherente e integrado de gestión para resultados y de planificación presupuestal como herramienta para promover la calidad en la prestación de los servicios públicos y mayor eficiencia en el uso de los recursos públicos limitados.
10. Adoptar los criterios y estándares internacionales establecidos por el FMI y el IBP para transparentar el proceso presupuestario e incorporar a la ciudadanía en la discusión del presupuesto como medida para mejorar la formulación de la política fiscal. La transparencia y responsabilidad fiscal debe estar acompañada de oportunidades significativas para que la sociedad civil y los ciudadanos participen activamente en la toma de decisiones y en el monitoreo del presupuesto y de una sólida vigilancia independiente e institucionalizada. La participación pública en el proceso presupuestario, incluidas las interacciones entre el público y las instituciones de vigilancia del gobierno, deben darse en todas las fases del ciclo presupuestario, a todos los niveles gubernamentales y debe tener una base legal.

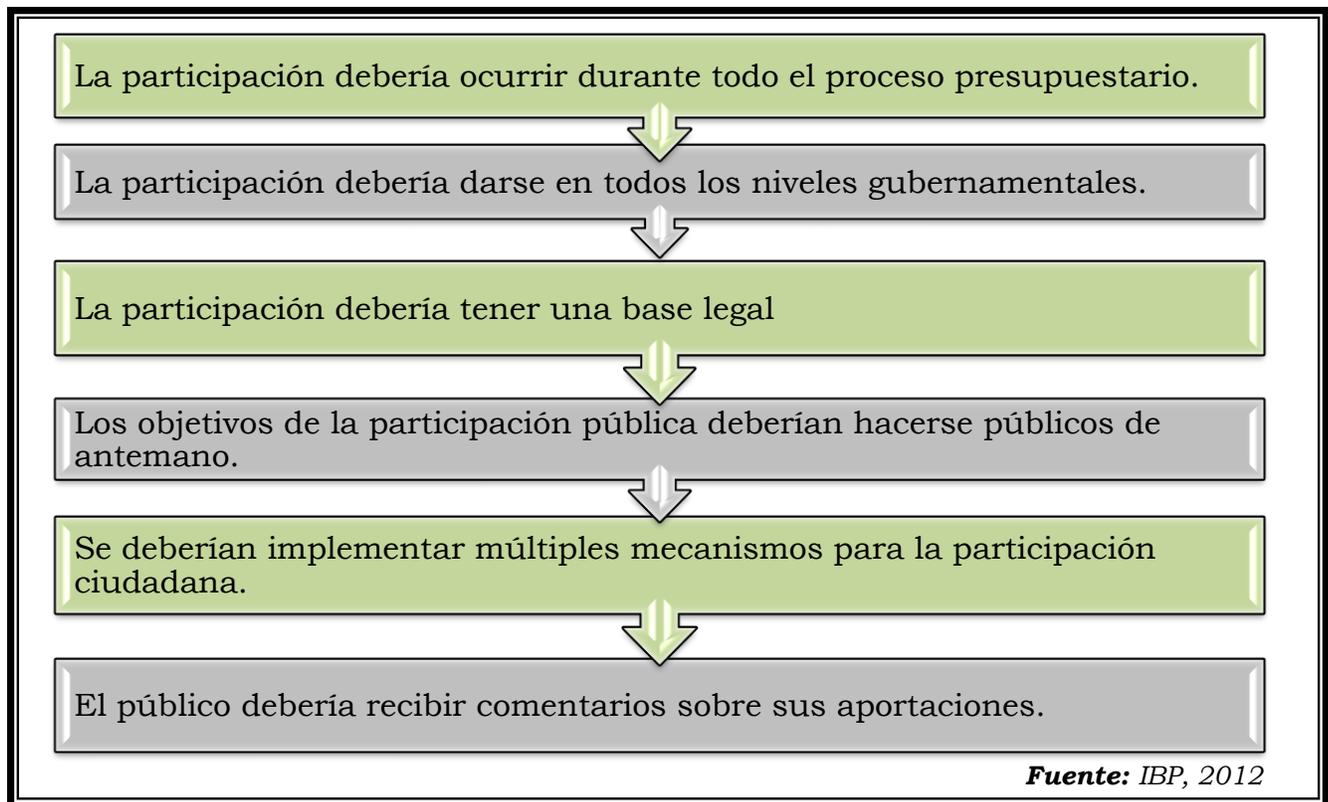
Entre los criterios a considerar para transparentar el proceso presupuestario y promover la involucración de la ciudadanía de acuerdo al FMI y el IBP están los siguientes: Mejorar las normas sobre la divulgación; la adopción de medidas formales; y el mejoramiento del seguimiento internacional.

También es necesario propiciar; la participación pública durante todo el proceso presupuestario, a todos los niveles gubernamentales sostenido por una base legal que obligue al gobierno a abrir los espacios de partici-

pación durante el proceso de toma de decisiones (IBP). Trasparentar el proceso presupuestario promueve la credibilidad fiscal que a su vez permite lograr clasificaciones crediticias más altas y recobrar la credibilidad de inversores y empresarios, esenciales al proceso de recuperación económica.

11. Desarrollar presupuestos plurianuales según definidos en los estándares internacionales. Los factores principales a considerar según el IBP son:

Figura Núm. 14*
Principios para la Formulación del Presupuesto



*Representación grafica propia

12. Fortalecer la infraestructura tecnológica de informática como mecanismo para mejorar la calidad de los datos como fundamento para generar información de calidad para apoyar la toma de decisiones en asuntos de índole fiscal y presupuestal (“e-government”, “open government”).

En fin, la política pública y las iniciativas de desarrollo deben ser articuladas y emprendidas con el único interés de elevar la productividad y la capacidad

institucional para generar valor social y competitividad económica para el bienestar de los ciudadanos y la prosperidad del País. Es necesario trascender la práctica de que la política pública se formule sólo en el criterio político partidista.

Es imperativo aprovechar la crisis profunda y prolongada que experimenta el País como una oportunidad para adelantar las reformas estructurales requeridas con compromiso y voluntad. Adelantar la agenda para gestionar los asuntos públicos en la coyuntura histórica actual para generar respuestas y producir los resultados va a requerir del talento, la participación y la voluntad de todos. En palabras de Albert Einstein “la crisis es la mejor bendición que puede sucederle a personas y países porque la crisis trae progresos”.

La cartografía necesaria para desarrollar el mapa de ruta para movilizar la acción para emprender las reformas estructurales (económicas, fiscales, presupuestarias, y de administración pública) que requiere el País y generar respuestas y resultados en beneficio de la sociedad están claras. Además, todas las herramientas necesarias para avanzar en las reformas están al alcance de la mano: consenso sobre los estándares, actores interesados y comprensión de las deficiencias actuales. Si estas herramientas se utilizan de forma adecuada y concertada, Puerto Rico puede lograr avances históricos y generalizados en su capacidad de gobernar los asuntos públicos que permita que la transparencia fiscal, la rendición de cuentas y la responsabilidad gubernamental puedan lograrse en beneficio del bien común y la prosperidad del País.

V. Resultados del Estudio por Pregunta de Investigación

A continuación se resumen los resultados del estudio por pregunta de investigación:

A. Pregunta Núm.1

¿Cuál debe ser la política fiscal adecuada para el sector público en Puerto Rico, a la luz de los lineamientos y prácticas de buena gobernanza, buen gobierno y gobernabilidad reconocidos a nivel internacional y los principios de transparencia, rendición de cuentas y responsabilidad fiscal que propicien el desarrollo y la competitividad económica de los países?

Del análisis fiscal resultante del estudio surge que la actual crisis económica y fiscal que enfrenta Puerto Rico ha puesto a prueba la capacidad del sector público de manejar los riesgos fiscales, así como la habilidad de generar res-

puestas y movilizar recursos fiscales y humanos con eficacia para atender las necesidades dinámicas de la sociedad.

Por las pasadas cuatro décadas en Puerto Rico no se ha propiciado las mejores prácticas fiscales reconocidas a nivel internacional. La ausencia de criterios de buena gobernanza ha generado incertidumbre y falta de confianza en los ciudadanos, los empresarios y los inversores. La falta de coherencia en la formulación y el manejo de las políticas fiscales ha afianzado los problemas de gobernabilidad y de falta de capacidad de los organismos públicos para gestionar los asuntos del colectivo. En fin, el proceso de gobernar a Puerto Rico no está anclado en los principios de gobernanza como paradigma de gestión del Siglo XXI.

La política fiscal de un país debe estar apoyada en una estrategia fiscal transparente, con principios y reglas que eviten continuos déficits presupuestarios y la imposición de restricciones claras al gasto público. Ante el panorama del Puerto Rico de hoy es urgente adoptar medidas para reenfocar la política fiscal con visión de mediano y largo plazo, que tenga como norte mejorar los ingresos fiscales sin menoscabar el crecimiento económico; propiciar mayor eficiencia en el gasto corriente con prioridad al área económica y social y generar opciones para un manejo adecuado de la deuda pública. Hay que fortalecer, institucionalizar y dotar de mayor transparencia la gestión fiscal. Al mismo tiempo es imperativo delinear acciones estratégicas que viabilicen la rendición de cuentas y propicien un crecimiento económico sostenido, lo que permitirá mantener la salud de las finanzas públicas.

Para el Puerto Rico de hoy se podría afirmar que “...la falta de sostenibilidad fiscal y la permanente inestabilidad de las cuentas públicas son producto de la indisciplina fiscal derivada de la indisciplina social asociada a patrones culturales de comportamiento de una sociedad en desorden, fragmentada, que actúa frente a particularidades, intereses políticos, sociales y económicos y que es incapaz de articular con visión de País de largo plazo que aporte al desarrollo económico y el interés colectivo” (2004).

La falta de sostenibilidad fiscal y la debilidad en el ejercicio de las funciones públicas son producto de la indisciplina fiscal y social que se asocia a patrones culturales de comportamiento de una sociedad en deterioro, fragmentada, que actúa frente a particulares intereses políticos, sociales y económicos y que es incapaz de articular una agenda de País de largo plazo que apunte al desarrollo

sostenible y la competitividad económica, la prosperidad y el bienestar social colectivo.

Desde este punto de vista, está establecido que la sostenibilidad del desarrollo de Puerto Rico está cuestionada por la falta de un plan estratégico de País que dé dirección, sentido y propósito a la gestión pública y la carencia de la transparencia fiscal necesaria para propiciar de manera equilibrada la solución a los problemas estructurales, económicos, fiscales y sociales que enfrentamos. La sostenibilidad fiscal en Puerto Rico no es un problema meramente técnico sino uno de capacidad de acción. Lo que falta en el País es la voluntad política para generar acciones dirigidas al desarrollo sostenible.

La **voluntad política en responsabilidad fiscal** es la disposición plena y real del sector público para conducirse en cualquier nivel de acción consecuentemente con las políticas fiscales y económicas saludables, transparentes, abiertas, participativas y responsables, según han sido reconocidas internacionalmente y que deben ser adoptadas dentro del marco jurídico formal del País. La voluntad política en responsabilidad fiscal, con sus pilares de transparencia y rendición de cuentas, se debe materializar a través del rol gubernamental en cualquier nivel, por eso debe estar enmarcada legalmente de manera tal que los factores políticos, económicos y sociales se proyecten orgánicamente con el enfoque de gobernar en gobernanza.

Por su parte, la capacidad institucional necesaria para solucionar los problemas que enfrenta el País depende tanto del diseño de políticas públicas coherentes, adecuadas a los principios de excelencia reconocidos a nivel internacional y de la capacidad administrativa, jurídica y fiscal y de autoridad política (gobernabilidad). Depende también de la habilidad de integrar y relacionarse con actores diversos de la sociedad y los ciudadanos, ya que la gestión gubernamental por sí sola no es suficiente para adelantar las reformas necesarias (factor relacionado a la gobernanza).

En Puerto Rico la falta de capacidad institucional (legal, fiscal, administrativa, de diseño de políticas y de autoridad política) está vinculada a la ausencia de una política pública coherente que promueva la transparencia y la rendición de cuentas en el sector gubernamental, así como a la falta de integración entre la planificación estratégica y el proceso presupuestario en cualquiera de sus fases. En este contexto, la gobernabilidad (capacidad de las instituciones públicas), la gobernanza (forma de manejar los asuntos públicos) y el marco jurídico que regula los procesos públicos es muy débil.

La falta de capacidad institucional en la gestión de las pasadas décadas se ha vinculado con la alta politización de la administración pública; la falta de visión y coherencia en la planificación para promover el desarrollo sostenible; los altos niveles de burocratización de la función pública y sus altos costos operacionales; la pobre calidad de los servicios y la falta de resultados para satisfacer las necesidades ciudadanas.

La buena gobernanza apoyada en una gestión pública eficiente y eficaz, que impulse el desarrollo económico y la cohesión social, 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. La debilidad en el proceso de formulación, ejecución y evaluación de las políticas públicas, muy especialmente de índole económica y fiscal, de las pasadas cuatro décadas ha estado enmarcada en la respuesta a intereses particulares, con mayor énfasis en el interés electoral, y no en consideración al interés colectivo o la voluntad política general.

La falta de planificación reduce significativamente la productividad, calidad, eficiencia y la eficacia de la administración pública. La adecuada planificación estratégica debe evitar que se desarrollen acciones de política pública — económica, fiscal y social— inconexas, sin rumbo o contradictorias. Debe permitir movilizar la acción para generar respuestas y lograr los resultados en beneficio de la sociedad, unificar criterios y coordinar esfuerzos.

En el contexto del estudio, la falta de métricas y de información sobre los riesgos y la trayectoria fiscal futura que cumpla con los criterios de transparencia, rendición de cuentas y responsabilidad fiscal internacionalmente aceptados ha impedido que el País genere las respuestas adecuadas para salir de la prolongada crisis social, económica y fiscal que encara.

En el renglón de las políticas fiscales, los hallazgos permiten formular las siguientes conclusiones:

1. En tanto, una gobernanza transparente y abierta para gestionar los asuntos fiscales es esencial para lograr la estabilidad macroeconómica y un crecimiento fiscal de alta calidad. En Puerto Rico el estado de la gobernanza, la transparencia y la rendición de cuentas en materia presupuestaria no es adecuada, lo que ha repercutido adversamente en el desarrollo económico y social.

2. La elaboración del presupuesto de Puerto Rico es cortoplacista y con poca disposición a adoptar medidas de cambios para alcanzar el mejor desempeño fiscal. En el corto plazo estas partidas son fijadas por leyes permanentes o por compromisos contractuales y la discusión presupuestaria es marginal con pocos cuestionamientos respecto a la eficiencia del gasto público propuesto.
3. En Puerto Rico no existe un modelo integrado y vinculante de planificación, formulación presupuestaria y de gestión para resultados. En tanto, es imperativo planificar a corto, medio y largo plazo, asignar los recursos presupuestarios y evaluar los resultados de la gestión.
4. Puerto Rico muestra una marcada desvinculación entre la misión de las agencias, su planificación, su estructura, su presupuesto y su sistema de evaluación. Esto ha traído como consecuencia la duplicidad de las funciones y responsabilidades entre agencias; el uso ineficiente de los recursos públicos; la insatisfacción de los ciudadanos con la prestación de los servicios, entre otros.

La política fiscal de Puerto Rico puede mejorar a través de un cambio en la forma de gobernar los asuntos públicos. Resulta imperativo concienciar en todos los niveles jerárquicos de la organización pública la importancia de la disciplina y la eficiencia para lograr los resultados fiscales y los efectos macroeconómicos a los que apuntan las políticas fiscales de excelencia. En este proceso de cambio es importante valorar el rol que desempeña cada actor como parte de una sociedad que tiene objetivos comunes.

B. Pregunta Núm. 2

¿Cuáles son los resultados fiscales (presupuesto público de ingresos y gastos formal, el presupuesto público ejecutado, la cuenta fiscal, la cuenta corriente, el nivel de endeudamiento público y el desarrollo económico) que ha tenido Puerto Rico en las pasadas cuatro décadas?

Del desempeño fiscal de Puerto Rico analizado en la investigación 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.

En Puerto Rico no existe necesariamente la intención de cumplir con la disposición constitucional de que el gasto público no exceda los recaudos fiscales, es decir, tener un presupuesto público balanceado. El estudio destaca que en el período 1999-2012 el gobierno sobrepasó las partidas presupuestadas de gastos en \$6.8 billones de dólares, en tanto, los ingresos fueron sobreestimados en un total de \$4.7 billones. La práctica recurrente de subestimar gastos y sobreestimar ingresos constituye una práctica fiscal altamente negligente propiciada por la falta de apertura, transparencia y acceso a la información pertinente, veraz y entendible a la ciudadanía durante la formulación presupuestal y su ejecución.

Las continuas deficiencias presupuestarias han propiciado que los presupuestos anuales sean cuadrados con empréstitos, acciones que no fueron adecuadamente divulgada a la ciudadanía. El cuadrar los presupuestos en déficit con empréstitos y el continuo refinanciamiento de la deuda próxima a vencer ha incrementado el total de la deuda pública desde 1972 a 2013 de \$2.6 billones a \$70 billones, siendo esta última cifra mayor que el PNB actual de Puerto Rico. El enorme incremento de la deuda pública también se debe al uso del mecanismo de emitir deuda extraconstitucional, la cual representa el 85% del total de la deuda pública o cerca de \$59.4 billones de dólares. De esta cifra \$25.6 billones son responsabilidad de las corporaciones públicas.

De 1999 al 2012 el gobierno central le ha transferido a las corporaciones públicas de su ya comprometidos y limitados fondos \$17.5 billones de dólares, pues la mayoría de ellas no generan suficientes ingresos para cubrir sus costos operacionales. Estas transferencias han agravado seriamente la frágil posición fiscal del gobierno de Puerto Rico.

En algunas instancias el gobierno central ha cubierto las deficiencias fiscales de las corporaciones públicas con la intención de aplazar aumentos en los costos de los servicios que prestan tales entidades. Esta práctica ha obstaculizado la transformación de las corporaciones públicas incapaces en entidades altamente eficientes y efectivas.

La insolvencia económica del Puerto Rico de hoy ha llevado a la reducción de servicios públicos esenciales; la pérdida de empleos en el sector público; el impacto general sobre el clima económico y de inversiones; el aumento en las

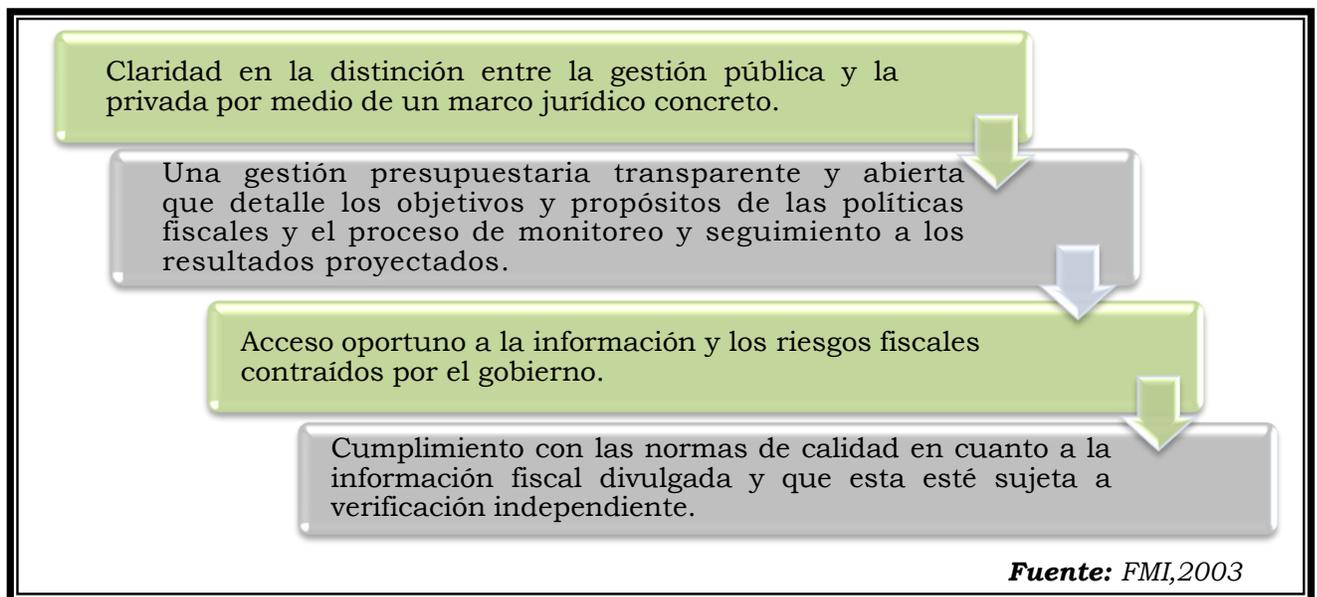
contribuciones, patentes y otras tributaciones; incrementos en el costo de vida; el aumento en el costo de los servicios públicos, entre otros.

En Puerto Rico existe una desconexión sustancial en el proceso de planificación estratégica de las agencias y corporaciones públicas, la formulación presupuestal, la posterior ejecución y evaluación de los resultados alcanzados. La falta de alineación entre la planificación estratégica y el proceso presupuestario y de un modelo de gestión para resultados, donde el desempeño esperado determine las asignaciones fiscales, no permiten destinar los recursos públicos al uso más apropiado.

Durante el proceso de articulación del presupuesto público el ciudadano es un simple observador de la limitada y resumida información que los formuladores de la política pública proveen. Esto le impide al ciudadano ejercer su derecho democrático a señalar sus prioridades previo a la formulación presupuestal. El ambiente de secretividad que rodea el proceso presupuestario permite la formulación de presupuestos desvinculados de los gastos reales que habrá de incurrir el gobierno.

Puerto Rico no ha adoptado formalmente los principios que promueven el mejoramiento de la arquitectura del sistema económico y fiscal, a saber:

Figura Núm. 15*
Principios Arquitectura
Sistema Económico y Fiscal



*Representación gráfica propia

En suma, Puerto Rico presenta un disloque significativo entre la razón de ser de cada agencia gubernamental, su planificación, su organización y su presupuesto. Esta desarticulación obstaculiza el uso apropiado de los fondos públicos al grado de que se financian actividades descasadas de objetivos y resultados específicos. Además, esta desarticulación desincentiva la rendición de cuentas porque el gasto público no está alineado a los resultados esperados por lo cual el funcionario evade el ser evaluado por la ciudadanía por el logro de objetivos trazados y menos asumir responsabilidad por su incumplimiento.

C. Pregunta Núm. 3

¿Cómo ha afectado la política fiscal existente y los déficits resultantes del gobierno el potencial de desarrollo económico de Puerto Rico?

Del análisis de la política fiscal en el contexto económico de Puerto Rico surge que existe consenso de que el modelo de desarrollo económico para Puerto Rico promocionado en los años 50' manifiesta un alto grado de obsolescencia. Los fundamentos del modelo económico como un costo reducido de la mano de obra, el acceso al mercado de Estados Unidos y los incentivos contributivos federales son ciertamente inexistentes. Además, la significativa dependencia en la atracción de capital de inversión extranjera cuya producción es esencialmente con fines de exportación y que sus eslabonamientos industriales con el resto de la economía de la Isla son mínimos no propician un desarrollo económico sustentable y viable a largo plazo.

Los hallazgos del análisis de la política económica de las pasadas cuatro décadas revela que la estrategia de desarrollo, basada en la inversión extranjera directa (IDE), ha creado una gran diferencia entre el Producto Interno Bruto (PBI) y el Producto Nacional Bruto (PNB).

Por los últimos 50 años, el ratio PNB y PBI de Puerto Rico ha decrecido mientras el de los Estados Unidos se ha mantenido estable. Esto significa que el ingreso producido en la isla es mucho mayor al ingreso recibido por la Isla lo que sugiere que las transferencias federales desde los Estados Unidos no compensaron los beneficios de las empresas americanas y las exenciones tributarias concedidas.

De igual modo, los resultados de la prueba de Granger-Wald Modificado, de Toda y Yamamoto (1995) indican que en el corto plazo el déficit fiscal ha causado un deterioro en la cuenta corriente de Puerto Rico. Esto es corroborado al utilizar el gasto fiscal en lugar del déficit fiscal. Dicho de otra forma, los

incrementos del gasto fiscal también empeoran la cuenta corriente. Una de las razones de la posición de la cuenta corriente en Puerto Rico es su déficit fiscal primario y operacional.

Una cuenta corriente en déficit persistente, con una economía estancada y un nivel de deuda de casi 100% de PNB, empeora en el tiempo la capacidad de repago de la deuda pública de Puerto Rico lo que lleva a la insolvencia y empeora el bienestar presente y futuro de la población. Esta situación se exagera con los sobrecostos de la economía, como los costos de la energía, los costos burocráticos y la ley de cabotaje.

La estructura productiva de Puerto Rico es muy débil lo que afecta su desempeño de corto plazo y largo plazo. La cuenta corriente persistentemente negativa hace de Puerto Rico un deudor neto, por lo que necesita ingreso de capital (de largo plazo o financiamiento externo) para cubrir su consumo privado y público, e inversión privada. Según las pruebas econométricas, al margen de la débil estructura productiva y la ley de cabotaje, el principal determinante de este déficit externo persistente, es el déficit fiscal. Una cuenta corriente en déficit persistente con una economía estancada empeora en el tiempo su capacidad de repago de su deuda.

Los países insolventes ponen en peligro la prestación de servicios públicos de calidad además, no mejoran la infraestructura ni mantienen la existente. Todos estos factores negativos empeoran la competitividad económica, reducen la productividad laboral y el nivel ingreso aun más. Con el presente estancamiento económico y con la posibilidad de la insolvencia declarada, la convergencia con el ingreso per cápita de EEUU estará mas lejano aún. En ese sentido, una ley de transparencia y responsabilidad fiscal que conlleve a tener un estado eficiente con niveles de deuda manejables debe servir de andamiaje para un crecimiento económico sostenido que debe llevar al país a un desarrollo económico y social en el largo plazo.

Esto plantea desafíos para el sector público los cuales están relacionados a la competitividad económica, específicamente para una reforma energética que disminuya los costos de energía, para repensar la división política de la islas (las municipalidades), reducir la economía subterránea, y hacer una reforma en los procesos administrativos y de toma de decisiones del Estado. Esto último involucra hacer los procesos más transparentes, lo que llevara a lograr una mayor proyección del gasto más previsible y con ello tratar de lograr una mejora progresiva de la solvencia fiscal y por ende mejorar la posición externa.

D. Pregunta Núm. 4

¿Qué elementos de la legislación mundial deben ser considerados para incorporar en Puerto Rico una legislación integrada y coherente de responsabilidad fiscal enmarcada en la transparencia y rendición de cuentas?

Los países que introdujeron cambios jurídicos con el objetivo de mejorar la calidad de la gestión fiscal establecieron normas para la transparencia de la política fiscal, la divulgación de información sobre las finanzas públicas y la responsabilidad institucional e individual de los actores públicos ante la ciudadanía por el desempeño fiscal.

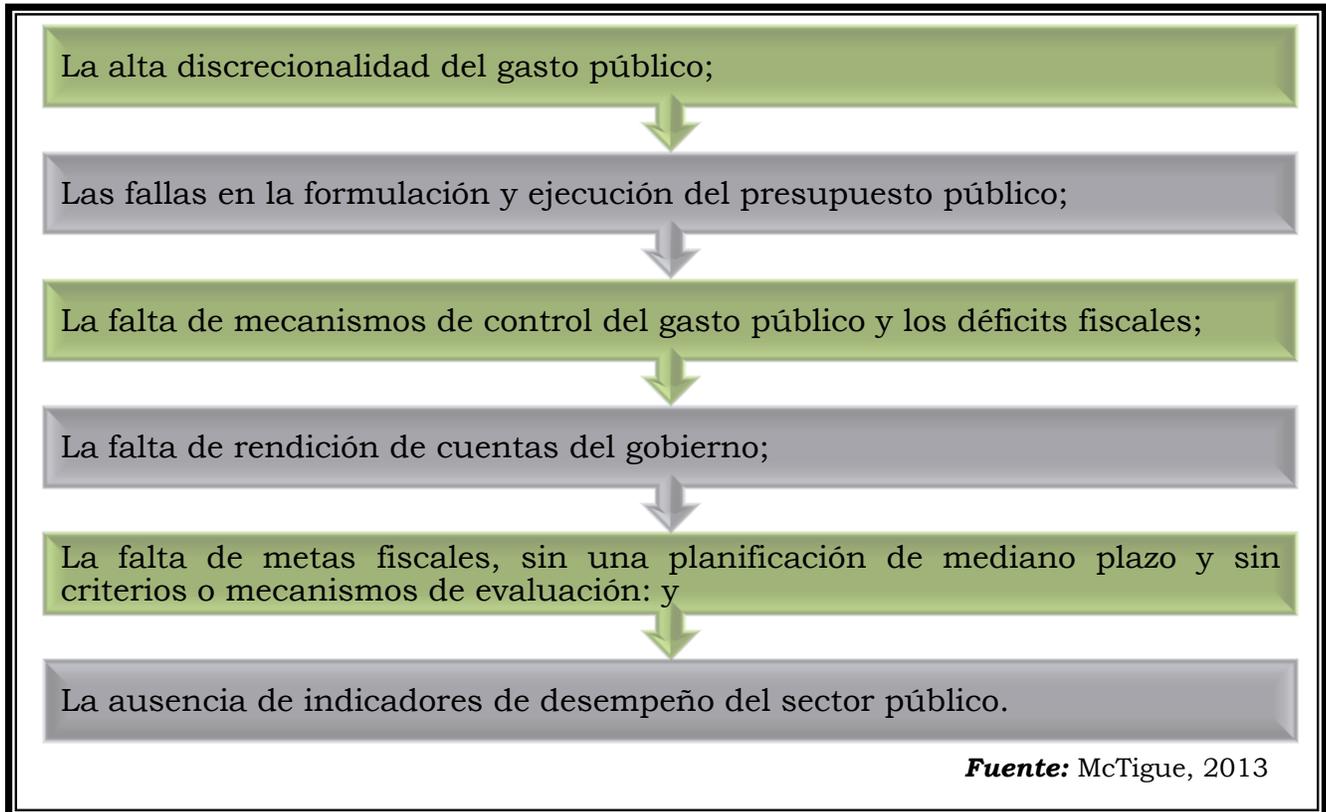
Un hallazgo sobresaliente del estudio es que una legislación de responsabilidad fiscal debe establecer, sin ambigüedades, la manera en que el Gobierno debe dar a conocer las políticas fiscales que propone y adopta para asegurar que la ciudadanía puedan conocer cómo se cumple con los principios de la gestión fiscal responsable adoptados. Algunos de los principios requeridos en una ley de responsabilidad fiscal son:

1. La publicación de una declaración de política presupuestaria que contenga las prioridades estratégicas para cada ejercicio presupuestario, especifique las intenciones fiscales a corto plazo, y manifieste, a su vez, los objetivos fiscales a mediano y largo plazo;
2. La proyección y divulgación del impacto de las decisiones fiscales sobre un período plurianual;
3. La inclusión de toda la información financiera conforme a prácticas de contabilidad generalmente aceptadas;
4. El envío puntual, adecuado y accesible al público de todos los informes fiscales, económicos y financieros que exige la ley;
5. Exige mayor responsabilidad a los jefes de agencias, con incentivos para los que cumplen y penalidades para quienes incumplen;
6. Establece procesos para evaluar y medir resultados de la gestión pública con sus indicadores.

Para atender la falta de disciplina fiscal es necesario que Puerto Rico reforme sus prácticas gubernamentales de gasto, sus políticas tributarias y presump-

tarias y controle su deuda pública para retomar el camino hacia la sustentabilidad fiscal, su desarrollo sostenible y el crecimiento económico del País. Es necesario, además, adoptar una legislación de responsabilidad fiscal que atienda los siguientes asuntos:

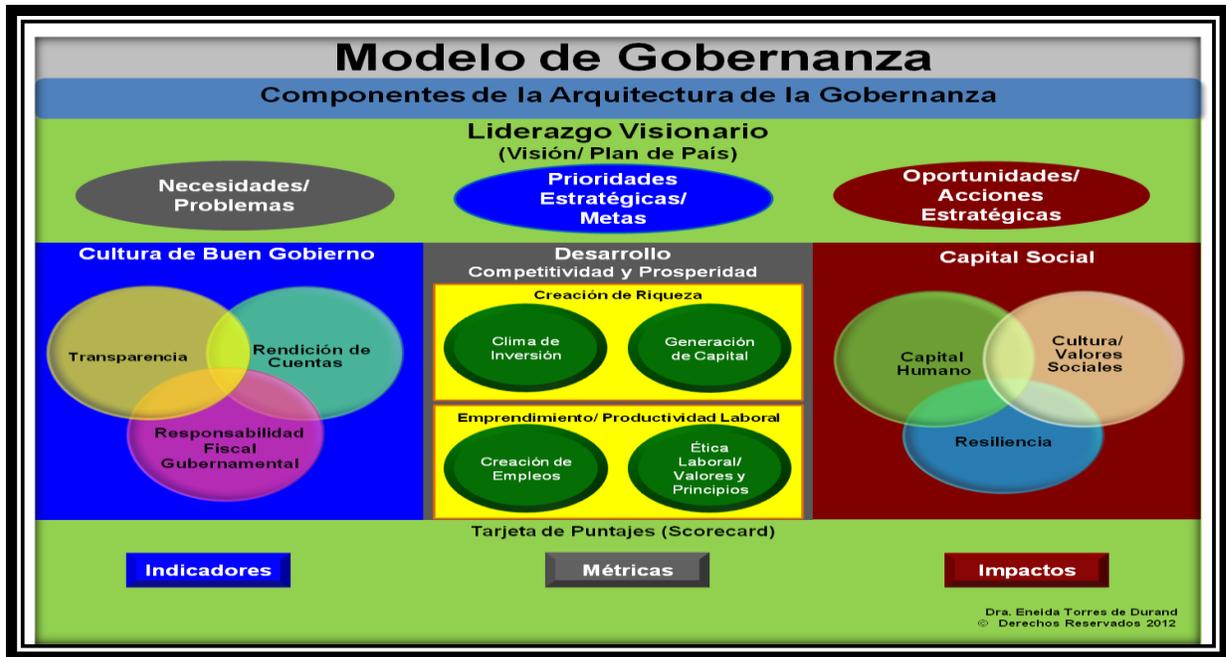
Figura Núm. 11*
Asuntos a Atender en Legislación de Responsabilidad Fiscal



*Representación grafica propia

FIGURAS, GRÁFICOS Y TABLAS

Figura Núm. 2*
Modelo de Gobernanza



*Representación grafica propia

Fuente: *Una Nueva Gobernanza para Puerto Rico 2013*

Figura Núm. 8*
Conceptos Claves de la Gestión de los Asuntos Públicos



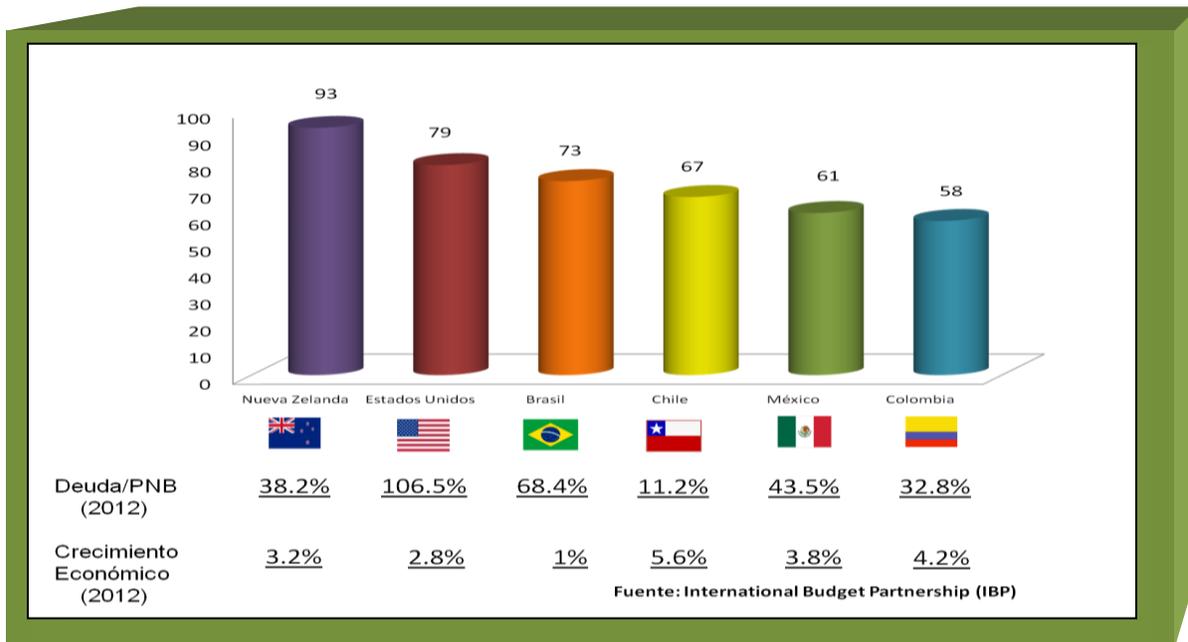
*Representación grafica propia

Figura Núm. 7*
Puntaje Encuesta de Presupuesto Abierto 2012
Por País Analizado en Este Estudio



*Representación grafica propia

Grafica Núm. 1*
Puntajes de Presupuesto Abierto



*Representación grafica propia

Nota: Puerto Rico y Australia no formaron parte de la encuesta.

SUMARIO RESPONSABILIDAD FISCAL**FONDO GENERAL ESTADO LIBRE ASOCIADO DE PUERTO RICO
PRESUPUESTO DE INGRESOS VS. RECAUDOS OBTENIDOS (EN MILLONES)****Tabla Núm. 2**

Ingresos presupuestados vs. nivel de recaudo del presupuesto ejecutado				
Año Fiscal	Presupuestado	Recaudado	Diferencia	%
1999	6703	6540	(163)	(2.4)
2000	7043	6877	(166)	(2.3)
2001	7490	6745	(745)	(10.0)
2002	7342	7186	(156)	(2.1)
2003	7554	7341	(213)	(2.8)
2004	7771	7834	63	0.8
2005	8144	8603	459	5.6
2006	8699	8423	(276)	(3.2)
2007	9065	8718	(347)	(3.8)
2008	9104	8207	(897)	(9.9)
2009	9340	7583	(1757)	(18.8)
2010	7512	7593	81	0.6
2011	7933	7994	61	0.7
2012	8522	8573	51	0.6

Grafica Núm. 2***Ingresos presupuestados vs. Recaudos alcanzados 1999-2012**

*Representación grafica propia

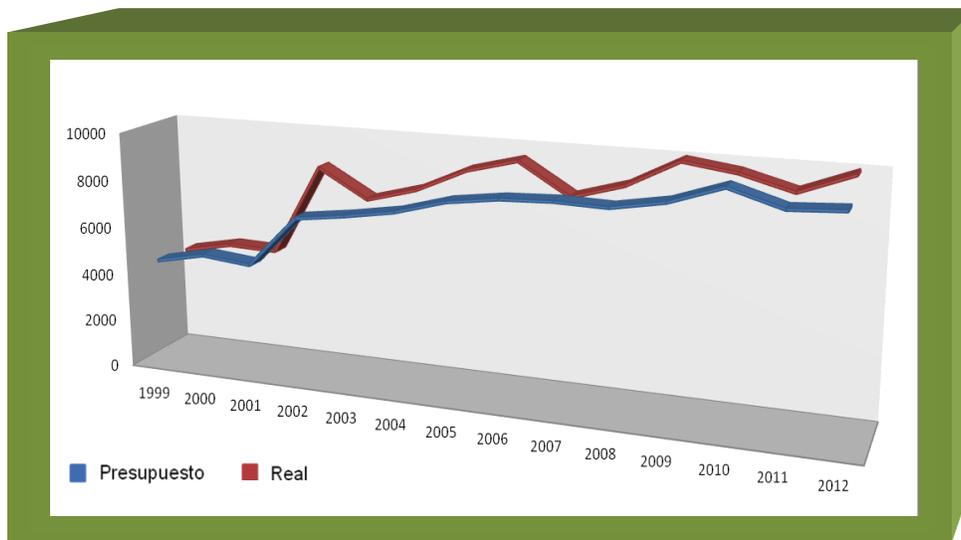
SUMARIO RESPONSABILIDAD FISCAL

**FONDO GENERAL ESTADO LIBRE ASOCIADO DE PUERTO RICO
PRESUPUESTO DE GASTOS VS. PRESUPUESTO EJECUTADO (EN MILLONES)
SEGÚN EL COMPREHENSIVE ANNUAL FINANCIAL REPORTS,
COMMONWEALTH OF PUERTO RICO, 1999-2012.**

**Tabla Núm. 3
Gastos presupuestados vs. gastos incurridos (1999-2012)**

Año Fiscal	Presupuestado	Ejecutado	Diferencia	%
1999	4530	4420	(110)	(2.4)
2000	4952	4837	(115)	(2.3)
2001	4755	4773	18	0.4
2002	6908	8542	1634	23.7
2003	7187	7366	179	2.5
2004	7537	7942	405	5.4
2005	8128	8908	780	9.6
2006	8419	9461	1042	12.4
2007	8511	8786	275	3.2
2008	8458	8809	351	4.1
2009	8840	9927	1087	12.3
2010	9582	9640	58	0.6
2011	8949	9075	126	1.4
2012	9081	9911	830	9.1

**Gráfica Núm. 3*
Gastos presupuestados vs. gastos incurridos 1999-2012**

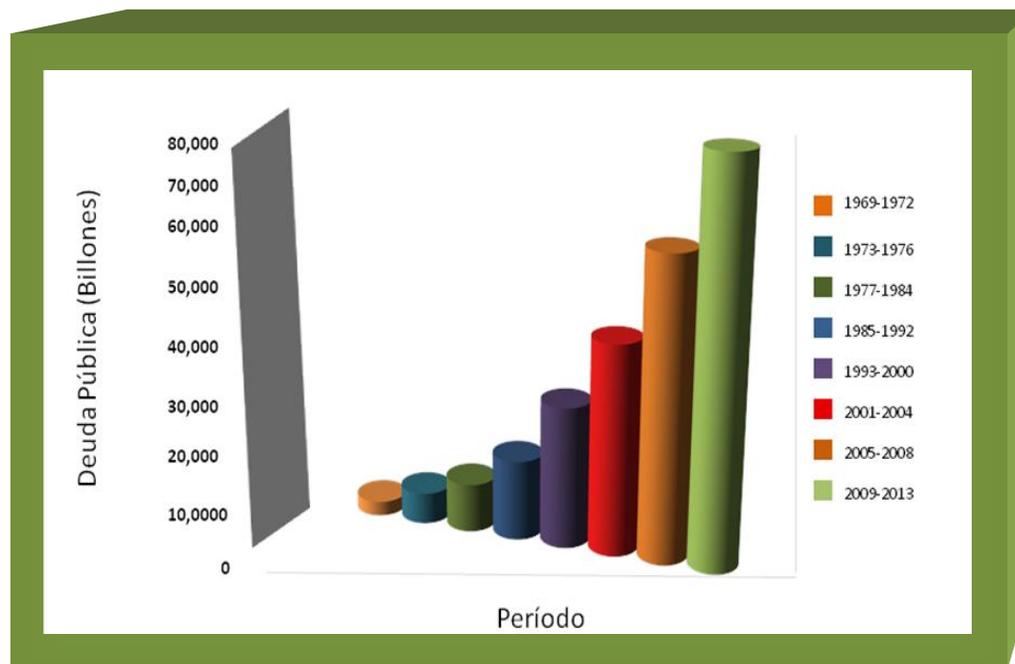


*Representación grafica propia

Tabla Núm. 4
Incremento de la Deuda Pública 1972-2013 (en millones)

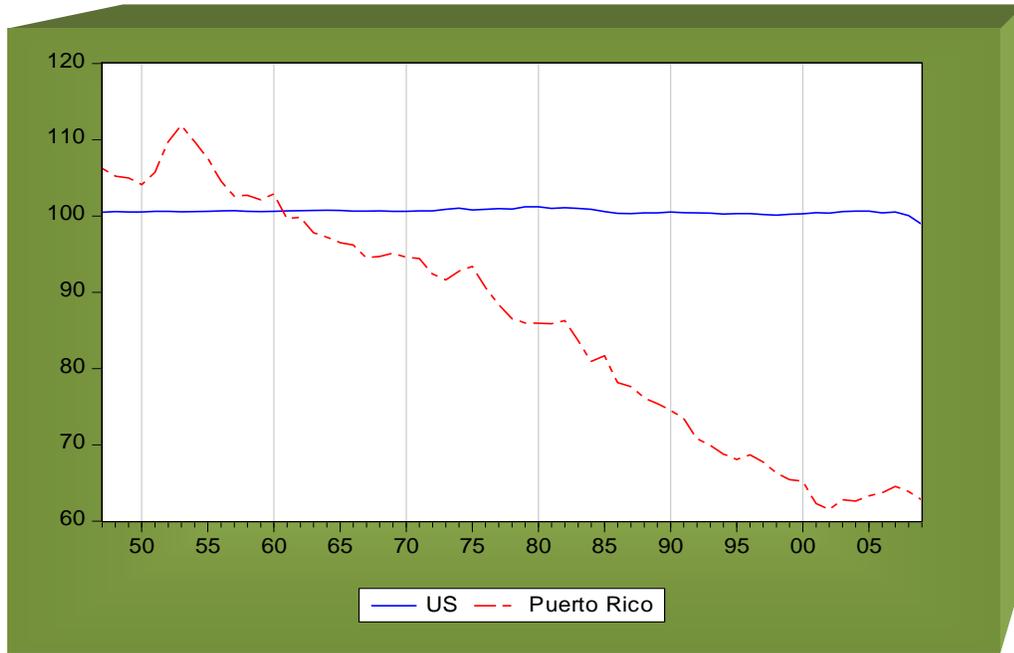
Año Fiscal	Deuda Pública	% de Incremento	PNB	Deuda Pública/ PNB
1972	\$2596	-	5,768	45%
1976	\$5587	115.00%	7,550	74%
1984	\$8693	56.00%	14,183	61%
1992	\$14336	65.00%	23,696	60%
2000	\$25284	76.00%	41,419	61%
2004	\$37434	48.00%	51,827	72%
2008	\$53393	43.00%	62,703	85%
2012	\$69948	31.00%	68,698	102%
2013	\$70043	0.14%	70,740	99%

Grafica Núm. 4*
Incremento en la Deuda Pública



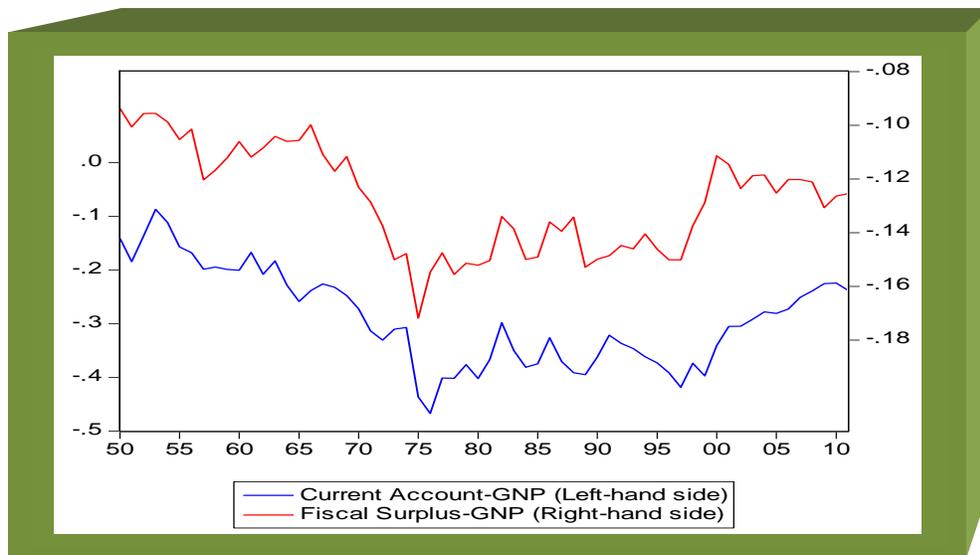
*Representación grafica propia

Gráfica Núm. 6
PNB-PBI ratios: EE.UU. y Puerto Rico



Nota: PNB-PBI de EEUU en línea continua; PR PNB-PBI de PR en línea punteada.

Gráfica Núm. 7
Cuenta fiscal-PNB y Cuenta corriente -PNB (1950-2011)



Notas: La cuenta corriente es el PNB menos el consumo privado menos la inversión privada (formación bruta de capital) menos el gasto de gobierno menos la variación de existencias. La cuenta fiscal es impuestos directos menos consumo de gobierno. Data conseguido de la página web de la Junta de Planificación.

Tabla Núm. 11*
Principios rectores para una legislación de responsabilidad fiscal

País	Año de aprobación	Principios Generales				
		Funciones, responsabilidades, metas y objetivos claramente delineados	Procedimientos transparentes de formulación y declaración de política pública	Disponibilidad de información sobre las políticas fiscales y económicas	Rendición de cuentas y garantías de integridad	Sanciones y Responsabilidad administrativa y ciudadana
Nueva Zelanda	1994					
Australia	1996					
Brasil	2000					
Colombia	2003					
México	2006					
Chile	2006					
EEUU	Varias					
Puerto Rico	No existe legislación integrada sobre responsabilidad fiscal, aunque existen leyes dispersas que atienden algunos de estos principios internacionales.					

*Representación grafica propia

Tabla Núm. 12*
Análisis de los
Criterios Internacionales de Responsabilidad Fiscal Presentes
en la Legislación de Puerto Rico

Legislación	Año de aprobación	Principios Generales				
		Funciones, responsabilidades, metas y objetivos claramente delineados	Procedimientos transparentes de formulación y declaración de política pública	Disponibilidad de información sobre las políticas fiscales y económicas	Rendición de cuentas y garantías de integridad	Sanciones y Responsabilidad administrativa y ciudadana
Constitución de PR	1952	Sí	Parcialmente	Parcialmente	No	No
Ley Núm. 230 Ley Contabilidad	1974	Sí	No	No	No	Sí
Ley Núm. 147 Ley Orgánica OGP	1980	Sí	No	No	No	No
Ley Núm. 91 Fondo Interés Apremiante	2006	No	No	No	No	No
Ley Núm. 103 Reforma Fiscal, y enmiendas	2006	Parcialmente	No	No	Parcialmente	Sí
Ley Núm. 236 Rendición de Cuentas	2010	Sí	No	No	Parcialmente	No
Ley Núm. 66 Sostenibilidad Fiscal	2014	Sí	Parcialmente	No	No	No
Ley Núm. 71 Cumplimiento Corp. Públicas	2014	Sí	No	No	No	No

*Representación grafica propia

APÉNDICE

Acceso a la información pública	<p>La facultad que tiene toda persona para acceder a toda información generada en el desempeño de la función pública y en poder de un organismo público o un servidor público. Este derecho es uno fundamental autónomo y a su vez relacionado al derecho constitucional a la libertad de expresión, a la reparación de agravios y el derecho al voto con el objetivo de asegurar una ciudadanía informada que puede ejercer plenamente los derechos mencionados y otros. Su ejercicio no dependerá de que se demuestre un interés específico en la información. Si un servidor público deniega el acceso a la información, debe justificar su negativa y demostrar que la información que desea retener está comprendida en el régimen restringido de excepciones previamente establecido por ley.</p>
Buen gobierno	<p>Requiere que las decisiones tomadas sean informadas, transparente, con conocimiento de los riesgos y con capacidad para manejarlo: deben existir sistemas informativos actualizados y objetivos sobre las condiciones (institucionales, financieras y administrativas) del gobierno y las de la organización pública específica, así como sobre las condiciones (económicas, demográficas, sociales y ambientales) de la sociedad, puesto que las bases de datos, el registro de las tendencias en curso y las perspectivas de escenarios futuros de la administración pública y de la sociedad favorecen decisiones correctas. El buen gobierno se caracteriza por los siguientes atributos: la transparencia; la responsabilidad; el carácter consecuente; el carácter participativo y la sensibilidad a las necesidades y aspiraciones de la población (ONU, 2000).</p>

SUMARIO RESPONSABILIDAD FISCAL

Buena gobernanza	Los acuerdos formales e informales que determinan cómo se toman las decisiones públicas y cómo se llevan a cabo las medidas públicas desde la óptica del respeto a los valores constitucionales de un país. La buena gobernanza se destaca por los siguientes elementos: rendición de cuentas; transparencia; eficiencia y eficacia; capacidad de respuesta; visión y perspectiva y estado de derecho (OCDE, 2010).
Capacidad institucional	Se refiere a la habilidad de los individuos, instituciones y sociedades para desarrollar funciones, resolver problemas, definir y alcanzar objetivos de forma sostenible (PNUD, 2008). Las capacidades de una institución son aquellas que le permiten actuar con eficacia y eficiencia, repetir la actuación a lo largo del tiempo y gestionar el cambio y las crisis a medida que estas se presentan. En un primer nivel las capacidades se manifiestan como efectos o impactos (“outcomes”). En un segundo nivel las capacidades son impulsores o motores de cambio (liderazgo estratégico, conocimiento y habilidades de los recursos humanos y los mecanismos de rendición de cuentas. La actividades a este nivel quedan reflejados en productos (“outputs”). La capacidad institucional depende tanto de la capacidad administrativa del Gobierno como de su habilidad para integrar y relacionarse con actores diversos de la sociedad y los ciudadanos para solucionar los problemas que enfrentamos ya que su gestión por sí sola no es suficiente para adelantar las reformas deseadas.
Desarrollo sostenible	El desarrollo que satisface las necesidades sociales actuales, sin comprometer la capacidad de las futuras generaciones para satisfacer las suyas (CMMAD 1987).

SUMARIO RESPONSABILIDAD FISCAL

Falta o abdicación de la voluntad política	Aceptación pasiva por parte de los gestores de los asuntos públicos de la disminución de los márgenes de acción resultante de la crisis económica, fiscal y social, en lugar de trabajar positivamente a fin de ampliar y reforzar las capacidades institucionales disponibles y establecer mecanismos de coordinación social para solucionar los problemas del País.
Gestión de los asuntos públicos	Proceso a través del cual las instituciones gubernamentales dirigen los asuntos de interés general, administran los recursos públicos y garantizan la realización de los derechos humanos (ONU, 2006)
Gestión para Resultados (GpR)	Enfoque de la administración pública que orienta sus esfuerzos a dirigir todos los recursos (humanos, financieros, físicos y tecnológicos) sean estos internos o externos, hacia la consecución de resultados de desarrollo, incorporando un uso articulado de políticas, estrategias, recursos y procesos para mejorar la toma de decisiones, la transparencia y la rendición de cuentas. Es un enfoque diseñado para lograr la integración y coherencia buscadas entre los resultados de desarrollo de los países y el quehacer de cada una de sus instituciones (ONU). Es la actividad que desarrolla cada organismo público mediante un proceso integral, sistemático y participativo articulado de planificación, ejecución y control de las estrategias de desarrollo y bienestar. Es dirigir el sector público por objetivos concretos a los fines de lograr los mejores resultados y aumentar el valor público. Este proceso es uno enfocado en la calidad del servicio público, la satisfacción de las necesidades concretas de la ciudadanía, la obtención de resultados determinados, predefinidos, esperados y medibles, el uso eficaz de los recursos públicos y la evaluación continua de las acciones públicas.

SUMARIO RESPONSABILIDAD FISCAL

Gobernabilidad	Que el gobierno cuente con “las capacidades idóneas y suficientes (desde las institucionales hasta las administrativas)” para dirigir eficazmente a su sociedad (satisfacer demandas, resolver problemas, controlar conflictos, reducir la inseguridad y la incertidumbre jurídica, coordinar la pluralidad de actores, realizar objetivos de crecimiento económico y desarrollo social, crear futuros de beneficio general...).” (Aguilar).
Gobernanza	Manera de gobernar que se propone como objetivo el logro de un desarrollo económico, social e institucional al promover un sano equilibrio entre el Estado, la sociedad civil y el mercado económico. Incluye el proceso de toma de decisiones de políticas públicas y el proceso por el que estas son implementadas. Se enfoca en gestionar las interdependencias, alianzas, redes y colaboraciones interjurisdiccionales de una variedad de actores públicos y privados que se incorporan de diversas maneras a las decisiones para adelantar las políticas públicas, proveer servicios y compartir las tareas gubernamentales. La <i>gobernanza</i> se presenta como el paradigma o la forma de gestión a adoptar en el siglo XXI a fin de potenciar las transformaciones necesarias para enfrentar los desafíos sociales y económicos de hoy.
Instituciones presupuestarias	El conjunto de normas, prácticas y procedimientos con los que los presupuestos son elaborados, aprobados e implementados. Estas influyen en las reglas de juego con que interactúan los actores públicos, ya sea al imponer restricciones a todo el proceso presupuestario o al distribuir el poder, las responsabilidades y la información entre los diferentes actores, lo cual afecta los resultados fiscales.

Marco Institucional	<p>El marco institucional, se basa en el marco legal. Este se refiere al conjunto de instituciones, organizaciones, redes y acuerdos, de nivel, nacional, municipal y organizativo que están vinculados de una u otra manera en la definición e instrumentación de lineamientos, reglas, normas y políticas para la provisión de servicios. Un marco institucional indica cuales son los roles y responsabilidades de <i>las</i> diferentes instituciones implicadas en la provisión de servicios, así como <i>las</i> líneas de comando y monitoreo, y su interacción y modos de compartir información (adaptado de IEEC 2006, HERRÁN C. 2012).</p>
Marco Legal	<p>El marco legal es el conjunto de leyes, reglamentos, y normativas que generalmente se relacionan entre sí y que proporcionan la información reglamentaria necesaria para realizar cierta actividad, dependiendo del sector. De acuerdo a Irigoyén (1997) el orden jurídico está conformado por los elementos:</p> <ul style="list-style-type: none"><li data-bbox="597 1115 1425 1276">❑ Normatividad: un sistema de reglas sustantivas y procesales que regulan el comportamiento social y los mecanismos para resolver conflictos. Incluye las reglas para crear reglas.<li data-bbox="597 1331 1425 1577">❑ Institucionalidad: (o implementación institucional) esto implica la existencia de aparatos institucionales dotados de agentes (operadores jurídicos) y recursos y de un sistema de funcionamiento que refleje de alguna manera la normatividad.<li data-bbox="597 1631 1425 1879">❑ Cultura jurídica: supone un sistema de razonamiento jurídico. Implica la existencia de un modelo de pensamiento presente en los operadores jurídicos y en los usuarios del sistema que de algún modo corresponda a la normatividad. Esto incluye, por ejemplo, el conocimiento y percep-

SUMARIO RESPONSABILIDAD FISCAL

	<p>ciones que tienen los iniciados y la gente de la calle sobre el derecho y sobre el funcionamiento real de la justicia.”</p>
Participación ciudadana	<p>Acceso de la ciudadanía a las decisiones de política pública y acciones gubernamentales sin necesidad de formar parte de la administración pública o de un partido político. Esta puede ser directa o bien a través de intermediarios, instituciones no gubernamentales sin fines de lucro o representantes legítimos. La participación ciudadana tiene que ser una informada y bien organizada, esto significa libertad de expresión, por una parte, y por otra, una sociedad civil organizada para evaluar, cuestionar o apoyar la gestión de los asuntos públicos de forma independiente y en colaboración con las autoridades públicas. Esta busca identificar e incorporar las preocupaciones, necesidades y valores de los diversos agentes en la toma de decisiones.</p>
Planificación estratégica y operativa	<p>La <i>planificación estratégica</i> es el proceso por medio del cual se identifican los objetivos prioritarios y las metas que se compromete a lograr un país o una organización en un cierto periodo. Sobre la base del plan estratégico se definen las actividades y, en consecuencia, las prioridades presupuestarias nacionales y la asignación de recursos a los organismos. A su vez, la <i>planificación operativa</i>, o programación de mediano o corto plazo, puede ser para varios objetivos o para una sola actividad. A través de esta se establece claramente lo que hará una organización, en qué orden, las responsabilidades de cada miembro de la organización respecto dichas actividades, los recursos requeridos y el plazo en que se deben realizar (ILPES, 2006).</p>
Política económica	<p>Es el conjunto de estrategias y acciones que formulan los gobiernos y en general el Estado para conducir e influir sobre la economía de los países. La estrategia está constituida por leyes, normas, subsidios e</p>

SUMARIO RESPONSABILIDAD FISCAL

	impuestos que influyen sobre los incentivos económicos para obtener unos fines o resultados económicos específicos.
Política fiscal	Es el medio por el cual el gobierno ajusta sus niveles de gastos con el fin de controlar e influir en la economía de un país.
Política pública	Es la respuesta o curso de acción colectiva para atender las necesidades y problemas públicos de la sociedad. Es un proceso de análisis y valoración de dichas necesidades y una toma de decisiones que involucra actores diversos.
Políticas	Directrices, lineamientos u orientaciones que definen el marco de actuación de los funcionarios en un campo específico de su gestión, para el cumplimiento de los fines del organismo público, a fin de garantizar la coherencia entre sus prácticas y sus propósitos
Presupuesto abierto	Se relaciona con la cantidad de información presupuestaria divulgada por los gobiernos y el acceso ciudadano a la información como condición necesaria, pero no suficiente, para incrementar la transparencia, la rendición de cuentas y la responsabilidad fiscal (o en la administración eficiente y eficaz de los recursos públicos). La transparencia y responsabilidad fiscal debe estar acompañada de oportunidades significativas para que la sociedad civil y los ciudadanos participen activamente en la toma de decisiones y en el monitoreo del presupuesto y de una sólida vigilancia independiente e institucionalizada. La participación pública en el proceso presupuestario, incluidas las interacciones entre el público y las instituciones de vigilancia del gobierno, deben darse en todas las fases del ciclo presupuestario, a todos los niveles gubernamentales y debe tener una base legal.

SUMARIO RESPONSABILIDAD FISCAL

Rendición de cuentas	El deber de las autoridades públicas de responder y asumir la responsabilidad sobre los resultados obtenidos en la gestión pública. Se refiere a la obligación que tiene todo servidor público de responder públicamente, ante las exigencias que haga la ciudadanía, por el manejo de los recursos, las decisiones y la gestión realizada en ejercicio del poder que les ha sido delegado. Es a su vez el derecho ciudadano a solicitar una explicación y justificación sobre los resultados de la gestión pública, sobre los cumplimientos e incumplimientos. La rendición de cuentas implica que los resultados de la gestión pública tengan consecuencias concretas para los implicados.
Responsabilidad fiscal	El compromiso de las autoridades gubernamentales de administrar con prudencia los recursos públicos y generar los ingresos necesarios sin crearle una carga insostenible a la ciudadanía. El término también es utilizado en referencia a la elaboración y administración de un presupuesto balanceado, donde los gastos no excedan los ingresos. Por último, se refiere a la capacidad de los actores fiscales de responder personalmente por las acciones u omisiones crasamente negligentes que afecten el erario.
Transparencia	Proceso que requiere la divulgación sustantiva y veraz de la información pública a aquellos que tienen el derecho a conocer. Consiste en que la ciudadanía tenga información confiable y oportuna sobre los asuntos públicos (las decisiones, prácticas de política pública y resultados de las acciones públicas) más la oportunidad de identificar los responsables en cada instancia de la gestión pública. Esto con el fin de facilitar la relación entre el Estado y la ciudadanía, a través de una gestión pública, abierta a las opiniones de los ciudadanos respecto a los servicios públicos y las políticas públicas. Además, para ampliar y hacer habitual la rendición de cuentas y reducir la corrupción en la función pública.

<p>Transparencia activa o de oficio</p>	<p>Obligación de todo organismo y autoridad pública de publicar de forma dinámica y continua, sin necesidad de que medie una solicitud ciudadana particular, toda información de interés público que sea producida por el organismo en cuestión o relacionada con el mismo en cuanto la información se genere o el organismo la reciba. Todo organismo público debe establecer las políticas y procedimientos necesarios para aumentar, con el tiempo, la cantidad de información sujeta a dicha rutina de divulgación.</p>
<p>Transparencia fiscal</p>	<p>Se refiere a la claridad, confiabilidad, frecuencia, puntualidad y relevancia de los informes fiscales gubernamentales y la apertura al público del proceso de elaborar las políticas fiscales. En esta definición la claridad significa que los informes y reportes son fácilmente entendibles por el lector. La confiabilidad se refiere a en qué medida estos informes o reportes reflejan la verdadera situación financiera. La frecuencia significa la regularidad con que se publican estos informes. La puntualidad representa cuán al día está la información presentada. La relevancia se refiere a cuán pertinente es la información presentada, necesaria para la toma de decisiones. Finalmente, la apertura se relaciona a la facilidad con que el público puede entender, influenciar y hacer al gobierno responsable de sus acciones (rendición de cuentas) fiscales (McTigue).</p> <p>La transparencia fiscal propicia que las decisiones económicas del gobierno se basen en evaluaciones precisas y compartidas de la situación fiscal actual, un análisis de costo-beneficio de cualquier cambio de política propuesto y los riesgos potenciales a las proyecciones fiscales. El ejercicio de la transparencia fiscal proporciona al legislador, los mercados y a los ciudadanos la información necesaria para la toma de</p>

	<p>decisiones financieras adecuadas y permite el reclamar al gobierno rendir cuentas sobre los resultados fiscales y la utilización de los recursos públicos.</p>
<p>Voluntad política</p>	<p>Implica el querer solucionar los problemas públicos y mejorar las condiciones sociales de forma democrática a través de la política y las instituciones que la definen. Se refiere a tomar medidas para generar el cambio esperado por el colectivo. Es cumplir y hacer cumplir las reglas de juego, las agendas y los compromisos contraídos por encima de intereses o conveniencias partidistas y personales de los actores públicos y generar las condiciones para que el cambio esperado por el colectivo sea posible. Es voluntad en tanto es un querer hacer y es política en tanto los problemas públicos se dirimen en el contexto político y donde se ejecutan las decisiones sobre los asuntos públicos, siendo los actores o ejecutores el foco de atención en cuanto al querer hacer.</p> <p>La expresión voluntad política es original de Rousseau quien entendía que el Estado debe ser dirigido por la <i>voluntad política general</i> (la suma de los intereses que el pueblo tiene en común). Las personas tienen intereses particulares, propios de su persona o de grupos a los que pertenecen, que configuran la voluntad particular y no puede constituir la base del gobierno sino la de un grupo de interés. La mayoría convergente de esas voluntades particulares es la voluntad de todos. Se considera que la Asamblea de los representantes elegidos por el pueblo, al tomar sus decisiones, manifiesta la voluntad general en el mismo momento en que la construye.</p>

**Voluntad política en
responsabilidad
fiscal**

Disposición plena y real del sector público para conducirse en cualquier nivel de acción consecuentemente con las políticas fiscales y económicas saludables, transparentes, abiertas, participativas y responsables, según han sido reconocidas internacionalmente y que deben ser adoptadas dentro del marco jurídico formal del País. La voluntad política en responsabilidad fiscal, con sus pilares de transparencia y rendición de cuentas, se debe materializar a través del rol gubernamental en cualquier nivel, por eso debe estar enmarcada legalmente de manera tal que los factores políticos, económicos y sociales se proyecten orgánicamente con el enfoque de gobernar en gobernanza.