

# 4 PUNTOS

UNIVERSIDAD DEL TURABO  
REVISTA DE LA

AÑO 3 VOLUMEN 5 AGOSTO 2015

# Transparencia y responsabilidad fiscal de los Asuntos Públicos

Por: DRA. ENEIDA TORRES DE DURAND  
Directora ejecutiva del Centro de Gobernanza  
Pública y Corporativa y profesora adjunta  
Escuela de Negocios y Empresarismo de la UT

Al examinar el estado de situación de la transparencia, la rendición de cuentas y la responsabilidad fiscal en Puerto Rico en el contexto de la gobernanza encontramos que la crisis fiscal de la última década ha puesto al descubierto la incapacidad del gobierno de mantener la estabilidad económica y generar resultados que potencien el desarrollo sostenible, la competitividad económica y el bienestar social del país. 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.

El estudio de investigación sobre Gobernanza y Responsabilidad Fiscal: Una plataforma para la gestión de los asuntos públicos que llevó a cabo el Centro de Gobernanza Pública y Corporativa de

la Universidad del Turabo (UT) tuvo el propósito principal de 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. Además, el estudio identifica y analiza la normativa jurídica existente en asuntos fiscales, con atención particular a los vectores de la transparencia, la responsabilidad fiscal y la rendición de cuentas de los actores y las instituciones públicas reconocidas internacionalmente por las mejores prácticas de gobernanza fiscal.

La investigación fue realizada por Rafael Durand Aldea, MBA, experto en finanzas y sistemas gerenciales para resultados; la Lcda. María G. González, abogada y planificadora profesional licenciada; el Dr. César Sobrino, economista; Dr. Saúl Pratts Ponce de León, experto en admi-



nistración pública; la Lcda. Alba N. López, profesional del campo de la administración pública y gestión de capital humano en el sector público y privado y esta servidora, especialista en planificación estratégica, desarrollo organizacional y gestión del capital humano. La revisión de pares (“peer review”) estuvo a cargo de los doctores Ramón Torres y Marcelino Rivera y la Lcda. Tomasita Pabón. La edición general del documento estuvo a cargo de esta servidora, la Lcda. Alba López y Rafael Durand.

El estudio señaló que la transparencia es el 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, las prácticas de política pública y

los resultados de las acciones de los gestores gubernamentales. Esto crea certeza hacia el desarrollo económico y promueve el clima de inversión y las iniciativas de emprendimiento necesarias para generar empleos, alcanzar la prosperidad y la competitividad económica.

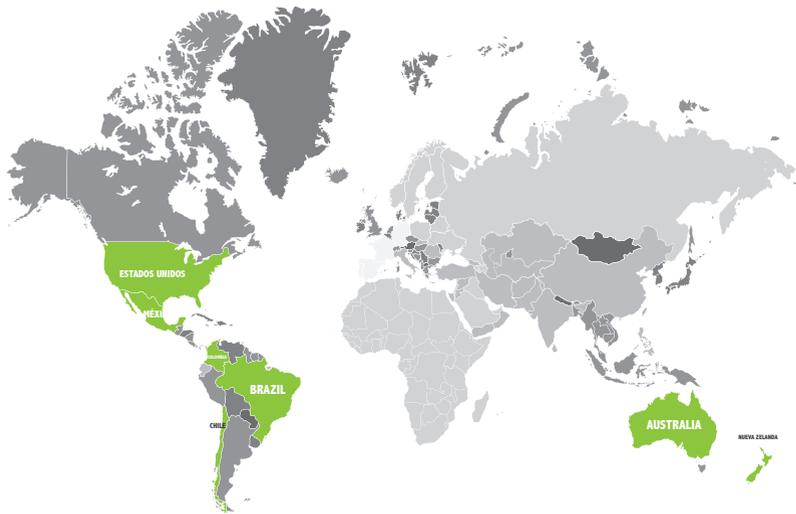
De acuerdo con la investigación, la rendición de cuentas se refiere a la obligación que tiene todo servidor público de responder públicamente a las exigencias de la ciudadanía por el manejo de los recursos, las decisiones, y la gestión realizada en el ejercicio del poder que le ha sido delegado. La rendición de cuentas permite informar y sustentar con datos, documentos y resultados concretos, cómo fueron utilizados los recursos públicos. La rendición de cuentas aporta seguridad y certidumbre a quien la brinda y la recibe. Permite ir constru-

yendo la credibilidad y la confianza de la ciudadanía, empresarios e inversionistas hacia la gestión pública y el desempeño gubernamental, lo que posibilita movilizar un desarrollo económico y social equilibrado y sostenido del País.

Por su parte, la responsabilidad fiscal se refiere al 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. Está relacionada a la capacidad de los funcionarios públicos de responder personalmente por las acciones u omisiones crasamente negligentes que afecten el erario. Este compromiso de los funcionarios con los resultados nos acerca a la rendición de cuentas ya que los actores públicos deberán asumir la responsabilidad por las acciones fiscales negligentes.

Se refiere, también, a la elaboración y administración de un presupuesto balanceado, en el que los gastos no excedan los ingresos. El logro de la responsabilidad fiscal depende en gran medida de la transparencia fiscal que ejerza el gobierno.

El estudio analizó el marco jurídico de los países que han promovido una sana administración basada en los principios de responsabilidad fiscal, con sus pilares de transparencia y rendición de cuentas, aceptados por diversos organismos internacionales como las mejores prácticas de buen gobierno. La legislación estudiada incluye los siguientes países: Nueva Zelanda, Australia, Brasil, Colombia, México, Chile y Estados Unidos.



## Estos países comparten las siguientes características:

- 1** Tienen una legislación integrada y coherente que establece parámetros claros de cumplimiento y obligatoriedad de la transparencia y rendición de cuentas pertinente que permita la participación ciudadana.
- 2** La transparencia presupuestaria está claramente establecida en los estatutos aprobados como requisito indispensable para la rendición de cuentas efectiva y pertinente que permita la participación ciudadana.
- 3** La disponibilidad de la información pública es pertinente y oportuna y la legislación provee los protocolos requeridos para que la información se actualice periódicamente y se provean los mecanismos de acceso a través de solicitudes mecanizadas o mediante el acceso computadorizado, sencillo y no discriminado para obtener información.

Las leyes de Puerto Rico fueron analizadas para examinar su cumplimiento con estos parámetros internacionales. La investigación encontró que el país 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, acceso a la información y la responsabilidad fiscal, ni han demostrado la intención de darle cabal cumplimiento.

Además, la investigación señaló que el concepto de transparencia es ampliamente utilizado en el contexto fiscal, ya que al transparentar los datos y la información los ciudadanos pueden evaluar la eficiencia y eficacia del gasto público, lo que fomenta la democratización de los procesos presupuestarios. La transparencia permite que los afectados por las acciones fiscales en el contexto gubernamental conozcan no solo las cifras resultantes, sino también las políticas fiscales adoptadas, con sus mecanismos y procesos.

Al examinar las prácticas de administración y gestión de las finanzas públicas en el contexto de Puerto Rico, encontramos un déficit fiscal persistente, un incremento significativo del gasto corriente y un alto endeudamiento. Esta realidad se ha agudizado en la última década por el contexto de bajo crecimiento económico en un entorno mundial incierto y volátil. En términos específicos, desde el año fiscal 2001 al presente el gobierno ha superado la partida de gastos presupuestados en \$6.7 billones de dólares. Con relación a la presupuestación de ingresos durante el mismo periodo, el gobierno sobrestimó los ingresos en nueve de los catorce presupuestos examinados por un total acumulado de \$4.7 billones de dólares.

Del análisis de los resultados fiscales se desprende que la acción de sobreestimar ingresos y subestimar gastos de forma continua y recurrente por más de una década apunta a una práctica de negligencia fiscal de los entes gubernamentales responsables de la formulación

## De las leyes de responsabilidad fiscal analizadas surgen cinco principios esenciales:

- 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

del presupuesto con la controvertible intención de presentar un documento de presupuesto balanceado sin la intención ulterior de cumplir con las partidas establecidas. El principal factor que ha permitido que esta negligencia fiscal suceda de manera continua es el propio proceso presupuestario carente de apertura, transparencia y acceso público a la información pertinente, veraz, oportuna y comprensible para ser escrutada por la ciudadanía previa a su aprobación.

Al 30 de junio de 2013, el monto total de la deuda pública era de \$70.0 billones. El constante y continuado uso del mecanismo de emitir deuda pública para solventar las deficiencias presupuestarias crónicas señaladas anteriormente han propiciado un crecimiento desmedido de la deuda pública en los pasados cuarenta años.

De una deuda total de \$2.5 billones en 1972, el gobierno la ha incrementado a casi \$70.0 billones (2013), cifra mayor que el Producto Nacional Bruto de Puerto Rico, que está cerca de \$68.0 billones (2013).

Además, el estudio encontró que la deuda pública ha aumentado dramáticamente no solo en las obligaciones generales del gobierno central, que están limitadas constitucionalmente, sino también con la emisión de deuda extra constitucional que representa el 84.9% de la deuda total del gobierno (2013). De una deuda total de \$70.0 billones (2013), la deuda extraconstitucional suma \$59.4 billones. De estos \$59.4 billones, \$25.5 billones son responsabilidad de las corporaciones y entidades públicas. Esta deuda extraconstitucional causa enormes presiones fiscales al

gobierno central porque un gran número de estas corporaciones y entidades públicas no generan, por diversas razones, los ingresos necesarios para cubrir sus costos operacionales teniendo que recurrir a la dependencia en asignaciones del fondo general o asignaciones legislativas para solventar su funcionamiento. Un análisis del periodo 1999 a 2012 demuestra que el gobierno central transfirió cerca de \$15.0 billones de dólares a corporaciones y entidades públicas incrementando a su vez las deficiencias fiscales del fondo general.



# Encontramos un déficit fiscal persistente, un incremento significativo del gasto corriente y un alto endeudamiento.

La investigación recomienda que 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. De igual forma, señala que es necesario adoptar una legislación de responsabilidad fiscal que incorpore los principios internacionales de buenas prácticas de transparencia fiscal establecidos por el Fondo Monetario Internacional:

- Claridad de las funciones y obligaciones
- Actividad presupuestaria abierta
- Disponibilidad pública de información
- Garantías de integridad

## Los hallazgos del estudio revelan que:

- Por los pasados cuarenta años la ausencia de criterios de buena gobernanza ha generado incertidumbre y falta de confianza en los ciudadanos, empresarios e inversores, lo que ha ahondado la frágil situación fiscal.
- La falta de confianza generada por la falta de transparencia y la incapacidad del gobierno de rendir cuentas a los ciudadanos, específicamente en asuntos fiscales, ha impactado adversamente la capacidad de respuesta para resolver los problemas apremiantes que encara el País.
- La frágil situación fiscal del país tiene causas multifactoriales: un elevado déficit gubernamental, un endeudamiento de niveles insostenibles, falta de planificación del gasto público, la marcada discrecionalidad en el gasto público y diversas fallas en el proceso de elaboración del presupuesto.

Además, el estudio recomienda que para que Puerto Rico atienda sus problemas fiscales y adelante su desarrollo sostenible es necesario:

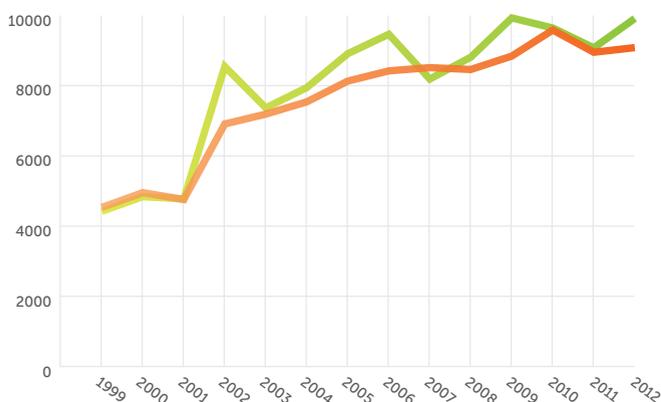
- Articular e implantar un modelo de gobernanza transparente y abierto de la gestión pública
- Dotar al gobierno de la capacidad institucional idónea y suficiente para gestionar los asuntos públicos en un entorno cada vez más complejo y volátil, con recursos limitados
- Establecer una visión estratégica a largo plazo para asegurar el equilibrio entre la planificación, formulación presupuestaria, disciplina fiscal y gestión para resultados

- Adoptar la transparencia y la rendición que desalienta la corrupción
- Adoptar legislación integrada de responsabilidad fiscal para propiciar el orden y la disciplina en las finanzas públicas.

Las acciones prioritarias recomendadas en el estudio contribuirán a encaminar las soluciones a la crisis económica y fiscal que encara el País. Además, crearán certeza hacia el desarrollo económico y promoverán el clima de inversión y las iniciativas de emprendimiento necesarios para crear empleos y alcanzar la prosperidad. De igual forma, propiciará un ambiente de confianza y credibilidad dirigido a generar y promover la diversidad de ideas, la inclusión, la deliberación y mejorar la satisfacción de las necesidades de la ciudadanía, la calidad en la toma de decisiones y la prevención de la corrupción.

En suma, el estudio señala que para que Puerto Rico avance en su proceso de desarrollo sostenible es necesario aprovechar la crisis profunda y prolongada que estamos experimentando 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 y la voluntad de todos.

### GASTOS



### Presupuesto vs Real

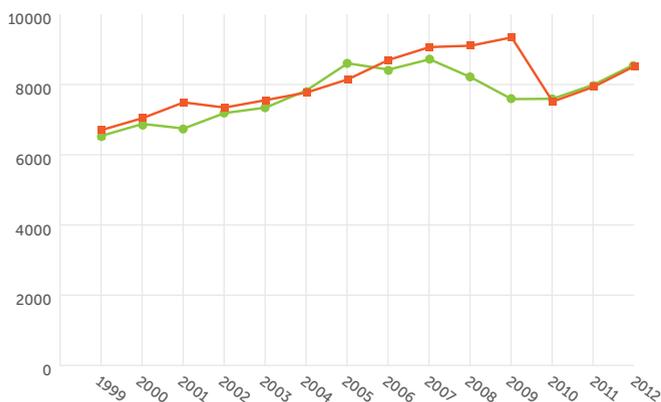
(en millones) Ingresos y Gastos (Presupuestados vs. Incurridos 1999 – 2012)

**ELA Fondo General**

■ Presupuesto

■ Real

### INGRESOS



### Presupuesto vs Real

(en millones) Ingresos y Gastos (Presupuestados vs. Incurridos 1999 – 2012)

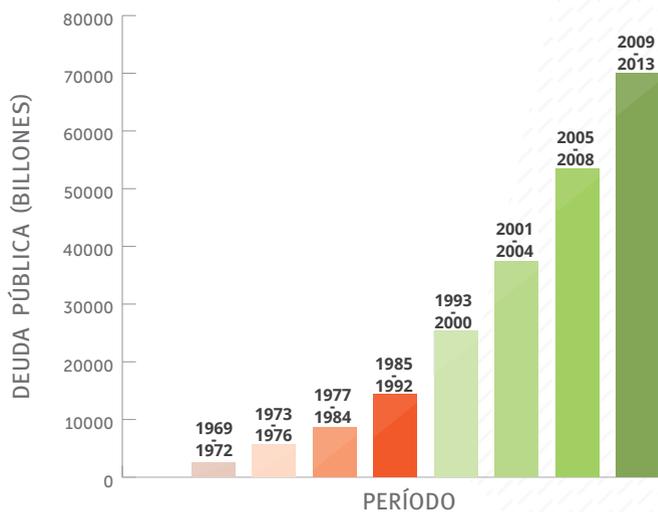
**ELA Fondo General**

■ Presupuesto

■ Real

### Incremento de la Deuda Pública

1972-2012 (en millones)





*Universidad del*  
**TURABO**