

Subestrategia de transparencia fiscal

MARZO 2018 | Joseph Asunka

META

La meta de la subestrategia de transparencia fiscal es doble:

- Promover la implementación efectiva de normas, estándares y procesos internacionales a nivel nacional, así como políticas nacionales que fomenten una mayor transparencia y capacidad de respuesta del gobierno; y una voz ciudadana más influyente en las decisiones sobre cómo se asignan y utilizan los recursos públicos.
- Crear y reforzar un entorno que minimice la salida de ingresos tributarios y fortalezca la integridad en la gestión de finanzas públicas.¹

VÍNCULO CON LA ESTRATEGIA Y SUBESTRATEGIAS TPA

Estrategia TPA

Esta subestrategia contribuye al objetivo más amplio de transparencia, participación y la rendición de cuentas para crear y reforzar normas y estándares que fomenten una mayor transparencia y participación pública. Un número grande y creciente de países son signatarios de normas y estándares internacionales con un impacto potencial sobre la gobernanza fiscal, especialmente en transparencia y participación pública — por ejemplo, la Iniciativa para la Transparencia de las Industrias Extractivas, la Iniciativa Global para la Transparencia Fiscal, el Estándar de Datos para la Contratación Abierta, etc. Sin embargo, no existe evidencia clara (todavía) sobre la contribución de estas normas y estándares a los resultados de la gobernanza y prestación de servicios.² La experiencia en algunos países y la investigación emergente atribuyen esto cada vez más a la aplicación deficiente de normas y estándares a nivel nacional.³ Por lo tanto, buscaremos apoyar intervenciones para promover la implementación efectiva de

1. Se hará hincapié en cerrar oportunidades para la fuga de ingresos — evasión fiscal, elusión fiscal, flujos financieros ilícitos utilizando, por ejemplo, el periodismo de investigación para descubrir y disuadir las prácticas corruptas en la gestión de finanzas públicas.

2. Consultar el artículo [Development Policy Review](#) de 2013.

3. Por ejemplo, el artículo por Ivar y Arne en la publicación [World Development](#), y [este blog sobre el proceso OGP en los Países Bajos](#) resaltan este punto.

algunas de las normas y estándares de gobernanza fiscal a nivel nacional y subnacional, incluidas las políticas nacionales pertinentes. Concentrarse en la implementación a nivel nacional nos da la oportunidad de probar las teorías y suposiciones subyacentes de algunas de las normas y estándares existentes sobre la gobernanza fiscal; de aprender más sobre aquellos que hacen una diferencia y aquellos que no; de ajustar nuestras decisiones de otorgamiento de donativos en consecuencia; y de documentar y compartir algunas de estas lecciones con el sector de transparencia, participación y la rendición de cuentas.

Vínculos con las subestrategias de canales de gobernanza y monitoreo de prestación de servicios

La subestrategia de **canales de gobernanza** tiene como objetivo apoyar la investigación, la innovación y la incidencia para fortalecer los canales nuevos y existentes para que los ciudadanos y los grupos de la sociedad civil se involucren con los gobiernos para mejorar los servicios públicos. La **subestrategia de monitoreo de la prestación de servicios** también pretende contribuir a alcanzar servicios públicos más equitativos y de mejor calidad, promoviendo la rendición de cuentas y la implementación efectiva de políticas de prestación de servicios, y mejorando la calidad y el acceso a la información sobre la prestación de servicios para fomentar la participación ciudadana. Esta subestrategia contribuye a ambas subestrategias en al menos dos formas:

- El fortalecimiento de la implementación de normas y estándares internacionales a nivel nacional, incluyendo las políticas nacionales pertinentes que fomenten una mayor transparencia y participación pública, crearía el entorno propicio para la implementación efectiva de ambas subestrategias. Tómese, por ejemplo, la Encuesta de Presupuesto Abierto (OBS, por sus siglas en inglés): dos de los tres componentes de un sistema de rendición de cuentas presupuestario evaluados en estas encuestas — *que son, la disponibilidad pública de información presupuestaria y las oportunidades para la participación pública en los procesos presupuestarios* — son directamente relevantes para las dos subestrategias. La incidencia para mejorar los puntajes del índice de presupuesto abierto facilitaría el acceso a información presupuestaria relevante para el monitoreo de prestación de servicios; también crearía oportunidades para el presupuesto participativo, uno de los enfoques tácticos bajo la subestrategia de canales de gobernanza. Buscaremos apoyar la implementación de normas, estándares y políticas que faciliten la ejecución de las dos subestrategias hermanas.
- El potencial de involucramiento ciudadanía-gobierno para impulsar mejoras en los resultados de la prestación de servicios depende de la cantidad de recursos a disposición de los gobiernos y de cómo se gestionan esos recursos. Por lo tanto, apoyaremos los esfuerzos para reducir la fuga de recursos públicos (por ejemplo, cerrando las lagunas fiscales para combatir la salida de ingresos de los países prioritarios) y fortalecer la integridad de la gestión de finanzas públicas (por ejemplo, a

través de la incidencia y monitoreo de la sociedad civil y del periodismo investigativo para desenmascarar y disuadir prácticas corruptas).

ÁREAS PRIORITARIAS DE OTORGAMIENTO DE DONATIVOS

La última década o más ha sido testigo de un aumento en las iniciativas internacionales destinadas a promover una buena gobernanza fiscal y mejorar la disponibilidad y la calidad de los servicios públicos. La expectativa es que estas iniciativas, si se adoptan y se implementan bien, podrían crear las condiciones necesarias para mejorar los resultados de la gobernanza fiscal y la prestación de servicios. La experiencia en algunos países y algunas investigaciones emergentes sugieren que la calidad de la implementación a nivel nacional de estas iniciativas es importante para obtener mejores resultados.⁴

Nuestro enfoque en la implementación a nivel de país está motivado en parte por esta tendencia emergente y consideramos esto principalmente como un esfuerzo de aprendizaje. Apoyaremos la investigación, la incidencia y otras intervenciones de grupos de la sociedad civil que busquen mejorar la calidad de la implementación de los compromisos de los gobiernos con las normas y estándares internacionales, y las políticas nacionales relacionadas con la gobernanza fiscal. Las áreas específicas de otorgamiento de donativos incluirán lo siguiente:

- **Transparencia y participación presupuestaria:** Apoyaremos los esfuerzos existentes y nuevos para operacionalizar normas y estándares de gobernanza fiscal tales como los requisitos para hacer que la información presupuestaria esté disponible y accesible para los ciudadanos de manera oportuna, garantizar la participación pública en los procesos presupuestarios, proporcionar retroalimentación sobre la implementación del presupuesto a los ciudadanos, asegurar que todas las transacciones financieras públicas tengan una base legal, etc. También apoyaremos a las organizaciones que impulsen las políticas nacionales, especialmente leyes para la gestión de las finanzas públicas y de aprovisionamiento para promover la rendición de cuentas en la gobernanza fiscal.
- **Transparencia de las industrias extractivas:** El estándar de la Iniciativa para la Transparencia de las Industrias Extractivas (EITI, por sus siglas en inglés) ha evolucionado considerablemente a lo largo del tiempo, con un enfoque cada vez mayor en la participación pública, la divulgación de los pagos a nivel proyecto y la transparencia sobre los propietarios efectivos. Apoyaremos a las organizaciones que busquen mejorar la calidad de implementación del estándar EITI, así como a aquellas que impulsen este estándar para presionar por una mejor gobernanza del sector extractivo. También apoyaremos la investigación para comprender mejor la

4. Por ejemplo, el artículo de Ivar y Arne en la publicación [World Development](#), y [este blog sobre el proceso OGP en los Países Bajos](#) resaltan este punto.

contribución de las normas y estándares internacionales, tales como la EITI, a los resultados de la gobernanza fiscal y la prestación de servicios dentro de los países.

- **Transparencia de la ayuda:** Continuaremos apoyando los esfuerzos para promover la transparencia de la ayuda, como la Iniciativa Internacional para la Transparencia de la Ayuda (IATI, por sus siglas en inglés), pero prestando mayor atención al uso de los datos de ayuda dentro del país. Apoyaremos iniciativas que busquen mejorar el uso de los datos de ayuda por parte de los gobiernos para la planificación, y por parte de las organizaciones de la sociedad civil y los grupos de control para responsabilizar a los gobiernos por el gasto en ayuda. También apoyaremos proyectos que busquen rastrear el impacto de la disminución de la ayuda exterior en países dependientes de la ayuda, incluidos los impactos específicos a nivel sector.

También apoyaremos iniciativas internacionales y nacionales encaminadas a profundizar la gestión fiscal abierta y responsable y a fomentar una arquitectura institucional que minimice las pérdidas de ingresos. Esto incluirá investigación e incidencia para reducir o detener las salidas de ingresos de los países en desarrollo, promover prácticas y sistemas fiscales internacionales justos así como prácticas responsables de la iniciativa privada, y desarrollar en los investigadores y periodistas la capacidad para investigar, documentar e informar sobre flujos financieros ilícitos y otras prácticas que faciliten la fuga de recursos públicos y socaven la integridad de la gestión de finanzas públicas. Las áreas específicas de otorgamiento de donativos incluirán lo siguiente:

- **Contratación pública abierta:** La contratación pública representa una parte importante del PIB de la mayoría de los países, llegando a alcanzar hasta el 33 por ciento en algunos países de bajos ingresos.⁵ Apoyaremos la investigación, la incidencia y otras intervenciones de los grupos de la sociedad civil para promover la contratación abierta en todos los niveles del gobierno. Además de aumentar la transparencia del gobierno en la gestión fiscal, la contratación pública abierta tiene el potencial de minimizar, si no eliminar, la fuga de recursos públicos que caracteriza a la contratación pública turbia.
- **Transparencia de los propietarios legales y beneficiarios efectivos:** La saga de los papeles de Panamá (mejor conocidos como "*Panama Papers*") ha revelado cómo las compañías anónimas facilitan la evasión de impuestos y el saqueo de los recursos públicos por parte de los funcionarios. Apoyaremos la investigación, la incidencia y los esfuerzos relacionados para promover la implementación efectiva de las iniciativas de transparencia de beneficiarios efectivos a nivel nacional, especialmente los registros públicos de los propietarios legales y beneficiarios efectivos de las empresas.

5. Consultar [este reporte](#) del Instituto Peterson para la Economía Internacional.

- **Iniciativa Fiscal de Addis:** Alrededor de 45 países y organizaciones se suscribieron a la Iniciativa Fiscal de Addis (ATI, por sus siglas en inglés) en 2015, declarando su compromiso para *fortalecer la movilización y el uso efectivo de los ingresos nacionales y de mejorar la equidad, transparencia, eficiencia y eficacia de sus sistemas tributarios*.⁶ Apoyaremos a las organizaciones que busquen facilitar la implementación de la ATI en el país, así como lograr que todos los signatarios se hagan responsables de sus compromisos. Estamos particularmente interesados en apoyar y aprender más sobre cómo promover el involucramiento ciudadano en el diseño e implementación de políticas fiscales bajo esta iniciativa.

LO QUE NO APOYAREMOS

Estamos interesados en experimentar con las normas y estándares internacionales existentes que fomentan un entorno propicio para la transparencia fiscal y una mayor participación pública en asuntos fiscales. Por lo tanto, no apoyaremos lo siguiente:

- Iniciativas que busquen crear NUEVAS normas y estándares internacionales sobre transparencia, participación y rendición de cuentas.
- Periodismo de investigación que no esté claramente relacionado con la incidencia para abordar los desafíos descubiertos.
- Iniciativas que pretendan expandir la adopción de normas y estándares internacionales sobre gobernanza fiscal sin evidencia pertinente de su impacto en los resultados de gobernanza y prestación de servicios a nivel país.

PREGUNTAS DE APRENDIZAJE

El aprendizaje será una parte integral de esta subestrategia. Buscaremos profundizar nuestra comprensión de las contribuciones de las normas y estándares internacionales a los resultados de la gobernanza fiscal — transparencia, participación y rendición de cuentas — y de la prestación de servicios. También exploraremos el papel de los impuestos como un mecanismo para fortalecer el involucramiento ciudadanía-gobierno. Esto incluirá preguntas sobre la relación entre la transparencia presupuestaria y la participación ciudadana en asuntos fiscales y si ésta varía con el contexto y de qué forma lo hace; y si la transparencia del gobierno y la participación ciudadana en los procesos presupuestarios afectan el comportamiento de los ciudadanos y cómo lo hacen: por ejemplo, la disposición para pagar impuestos y la confianza en las instituciones públicas; así como el comportamiento del gobierno: por ejemplo, rendición de cuentas y capacidad de respuesta. Algunas preguntas específicas incluyen las siguientes:

6. Consultar el sitio web de la [Iniciativa Fiscal de Addis](#).

- ¿En qué medida y cómo las normas y estándares internacionales — por ejemplo, el EITI, el Estándar de Datos de Contratación Abierta — influyen en la calidad de los resultados de la gestión fiscal y prestación de servicios?
- ¿Bajo qué condiciones conduce la participación pública en el proceso presupuestario hacia mejores resultados en la prestación de servicios — disponibilidad, calidad y alineación con las prioridades de los ciudadanos?
- ¿Es más probable que los ciudadanos paguen impuestos cuando el gobierno es abierto y transparente sobre cómo se asignan y gastan los recursos públicos?
- ¿La transparencia presupuestaria afecta la confianza de la ciudadanía en el gobierno/las instituciones públicas?
- ¿Cuál es la relación entre la aplicación de impuestos y la rendición de cuentas del gobierno? ¿Es más probable que los ciudadanos responsabilicen a los funcionarios públicos cuando cumplen sus obligaciones fiscales?
- ¿Cuáles son algunas de las consecuencias (no intencionadas) de la aplicación de impuestos como una herramienta para la redistribución?
- ¿El conocimiento sobre la relación entre la aplicación de impuestos y la mejora de la calidad de los servicios públicos contribuye a actitudes y comportamientos que aumentan el cumplimiento y la recaudación de ingresos?

También impulsaremos la subestrategia de aprendizaje y la evaluación continua de la estrategia de Transparencia, Participación y Rendición de Cuentas para responder a preguntas más amplias sobre evasión de impuestos y flujos financieros ilícitos, entre otros. A medida que avanza la implementación, continuaremos adaptando esta agenda de aprendizaje para reflejar lo que más importa para nuestro otorgamiento de donativos y para el involucramiento/intervenciones de nuestros donatarios.

¿CÓMO SE VERÁ TODO ESTO EN CINCO AÑOS?

En los próximos cuatro a cinco años, esperamos ver avances en dimensiones importantes de la transparencia fiscal y participación pública en los países prioritarios, incluyendo a nivel subnacional. Entre otros, esperamos ver progresos en las siguientes áreas en los países prioritarios:

- Mayor adopción de instituciones y prácticas que garanticen un espacio para el involucramiento cívico y que exijan la participación pública en los procesos de gobernanza y presupuestación.
- Gobiernos nacionales y locales publicando de manera proactiva y constante información presupuestaria en formatos accesibles para el público.
- Más gobiernos comprometiéndose a abrir contratos públicos.

- Organizaciones de la sociedad civil, incluyendo nuestros donatarios para el monitoreo de prestación de servicios y canales de gobernanza, impulsando los compromisos de los gobiernos con las normas y estándares internacionales para reforzar la calidad del involucramiento ciudadanía-gobierno y la prestación de servicios públicos.
- Ciudadanos y organizaciones de la sociedad civil utilizando la información presupuestaria para monitorear la implementación del presupuesto y responsabilizar a los gobiernos por la prestación de servicios.
- Un discurso público sólido en los medios y otras plataformas en relación a presupuestos y gestión de recursos públicos.
- Una reducción en las pérdidas de ingresos derivadas de la elusión fiscal y otros tipos de salidas de ingresos de los países meta.

REFERENCIAS

- Alt, James E., y David Dreyer Lassen. 2006. "Transparency, Political Polarization, and Political Budget Cycles in OECD Countries." *American Journal of Political Science* 50 (3): 530–50. doi:10.1111/j.1540-5907.2006.00200.x.
- Arbatli, Elif, y Julio Escolano. 2015. "Fiscal Transparency, Fiscal Performance and Credit Ratings: Fiscal Transparency, Fiscal Performance and Credit Ratings." *Fiscal Studies* 36 (2): 237–70. doi:10.1111/1475-5890.12051.
- Bernoeth, Kerstin, y Guntram B. Wolff. 2008. "Fool The Markets? Creative Accounting, Fiscal Transparency and Sovereign Risk Premia." *Scottish Journal of Political Economy* 55 (4): 465–87. doi:10.1111/j.1467-9485.2008.00462.x.
- Bräutigam, Deborah. 2004. "The People's Budget? Politics, Participation and Pro-Poor Policy: The People's Budget? Politics, Participation and Pro-Poor Policy." *Development Policy Review* 22 (6): 653–68. doi:10.1111/j.1467-7679.2004.00270.x.
- Carlitz, Ruth. 2013. "Improving Transparency and Accountability in the Budget Process: An Assessment of Recent Initiatives." *Development Policy Review* 31 (Julio): s49–67. doi:10.1111/dpr.12019.
- Gelos, R. Gaston, y Shang-Jin Wei. 2005. "Transparency and International Portfolio Holdings." *The Journal of Finance* 60 (6): 2987–3020. doi:10.1111/j.1540-6261.2005.00823.x.
- Glennerster, Rachel, y Yongseok Shin. 2008. "Does Transparency Pay?" *IMF Staff Papers* 55 (1): 183–209. doi:10.1057/palgrave.imfsp.9450028.
- Goldfrank, Benjamin. 2006. "Lessons from Latin American Experience in Participatory Budgeting." Presentado en la Reunión de la Asociación de Estudios Latinoamericanos San Juan, Puerto Rico.
- Goldfrank, Benjamin, y Aaron Schneider. 2008. "Competitive Institution Building: The PT and Participatory Budgeting in Rio Grande Do Sul." *Latin American Politics and Society* 48 (3): 1–31. doi:10.1111/j.1548-2456.2006.tb00354.x.
- Gonçalves, Sónia. 2014. "The Effects of Participatory Budgeting on Municipal Expenditures and Infant Mortality in Brazil." *World Development* 53 (Enero): 94–110. doi:10.1016/j.worlddev.2013.01.009.
- Hameed, Farhan. 2005. "Fiscal Transparency and Economic Outcomes." Working Paper. IMF. <http://www.imf.org/external/pubs/cat/longres.aspx?sk=18329>.
- Kolstad, Ivar, y Arne Wiig. 2009. "Is Transparency the Key to Reducing Corruption in Resource-Rich Countries?" *World Development* 37 (3): 521–32. doi:10.1016/j.worlddev.2008.07.002.
- McNeil, Mary, y Carmen Malena. 2010. *Demanding Good Governance: Lessons from Social Accountability Initiatives in Africa*. Banco Mundial. <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/2478>.
- Prat, Andrea. 2005. "The Wrong Kind of Transparency." *American Economic Review* 95 (3): 862–77. doi:10.1257/0002828054201297.

- Reinikka, Ritva, y Jakob Svensson. 2011. "The Power of Information in Public Services: Evidence from Education in Uganda." *Journal of Public Economics* 95 (7–8): 956–66.
doi:10.1016/j.jpubeco.2011.02.006.
- Touchton, M., y B. Wampler. 2014. "Improving Social Well-Being Through New Democratic Institutions." *Comparative Political Studies* 47 (10): 1442–69.
doi:10.1177/0010414013512601.