

PRINCIPIOS DE LA PARTICIPACIÓN PÚBLICA EN POLÍTICA FISCAL

13 de diciembre de 2015

Introducción

La participación pública se refiere a la variedad de formas en que los ciudadanos y el público en general, incluyendo las organizaciones de la sociedad civil y otros actores no estatales, interactúan directamente con las autoridades públicas mediante comunicaciones, deliberaciones o toma de decisiones cara a cara, o por formas escritas de comunicación utilizando medios electrónicos o en papel. La participación abarca desde consultas puntuales hasta relaciones continuas e institucionalizadas que dejan los registros sujetos al acceso a la información.

La participación pública directa en la política fiscal del gobierno y la elaboración del presupuesto se ha establecido como un derecho civil en los Principios de Alto Nivel de Transparencia Fiscal, Participación y Responsabilidad, promulgada por la Iniciativa Global para la Transparencia Fiscal (GIFT, por sus siglas en inglés).ⁱ El Principio 10 establece: “Los ciudadanos y los actores no estatales deben tener las oportunidades correctas y efectivas para participar directamente en debates públicos y debates sobre el diseño y la implementación de políticas fiscales”.

Los Principios de Alto Nivel de GIFT fueron respaldados por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 2012 (Resolución 67/218 de la AGNU), que alentó a los Estados miembros a “intensificar los esfuerzos para mejorar la transparencia, la participación y la rendición de cuentas en las políticas fiscales, incluso a través de la consideración de los principios establecidos por GIFT”, y alentó las discusiones, la cooperación y el intercambio de información entre todas las partes interesadas para ayudar a los Estados Miembros a desarrollar capacidades e intercambiar experiencias.ⁱⁱⁱ

Los procesos de participación pública abiertos e inclusivos contrastan con el cabildeo privado de los funcionarios públicos. Los procesos abiertos pueden dar mayor voz de una manera más transparente a una variedad más amplia de los miembros individuales de las organizaciones públicas y civiles que tienen intereses, se ven afectados o tienen la intención de beneficiarse de las políticas fiscales. Sin embargo, existe el riesgo de que los ejercicios de participación pública puedan perpetuar la influencia de grupos bien ubicados que tradicionalmente han disfrutado del gobierno. Por lo tanto, es necesario prestar especial atención al diseñar compromisos públicos para garantizar que la participación sea amplia y atraiga aportes de diferentes intereses.

Los avances en la tecnología de la información y las comunicaciones han reducido drásticamente el costo de la interacción directa entre los ciudadanos y los actores no gubernamentales y los gobiernos, al tiempo que crean espacios completamente nuevos para el aporte y la deliberación de los ciudadanos en la formulación de políticas gubernamentales. Los gobiernos y los actores no estatales están trabajando juntos cada vez más para abordar los desafíos y oportunidades sociales, ambientales y económicas. Si bien la participación pública implica costos tanto para las entidades oficiales como para la sociedad civil, y debe adaptarse adecuadamente en cada caso, la

participación pública directa como herramienta de política es un medio cada vez más rentable para desarrollar e implementar políticas públicas.

Antecedentes del desarrollo de los principios de participación

Con el respaldo de los Principios de Alto Nivel de GIFT, fue evidente que, con respecto al Principio 10, había una falta de orientación sobre cómo las entidades públicas deberían involucrarse directamente con el público en la gestión de los recursos públicos. Para ayudar a llenar ese vacío, en el año 2012 GIFT se embarcó en un programa de trabajo sustancial de varios años para generar un mayor conocimiento sobre las prácticas del país y las innovaciones recientes en la participación ciudadana. El programa de trabajo incluye:

- Una serie de talleres sobre participación pública en la política fiscal y los procesos del presupuesto nacional.^{iv} Los talleres involucraron a funcionarios del ministerio de finanzas del gobierno central, funcionarios de los ministerios, autoridades locales, miembros de la legislatura, así como organismos de apoyo legislativo, funcionarios de instituciones de auditoría y diferentes representantes de la sociedad civil (organizaciones de la sociedad civil, académicos e investigadores). Algunos de los talleres se llevaron a cabo bajo los auspicios del *Grupo de Trabajo de Apertura Fiscal* de la Asociación de Gobierno Abierto de GIFT.^v
- Realización de estudios de caso de ocho países sobre participación pública en la política fiscal: Brasil, Canadá, Croacia, Kenia, México, Filipinas, Sudáfrica y Corea del Sur.^{vi}
- Revisión de la literatura existente en este campo.^{vii}
- Consulta pública basada en la web sobre un conjunto de proyectos de "Principios de participación pública en la política fiscal" de agosto a octubre de 2015.^{viii}

Este programa de trabajo ofreció una gran fuente de información sobre las prácticas actuales y las innovaciones recientes en la participación pública en muchos países de todo el mundo, que se basó en el desarrollo, debate y perfeccionamiento progresivo de los principios de participación de GIFT.

Alcance de la participación pública en la política fiscal

Los cuatro dominios principales en los que se debe buscar la participación pública directa en el diseño e implementación de la política fiscal son:

- I. **El ciclo presupuestario anual:** Desde la estrategia fiscal y la preparación de la propuesta de presupuesto anual por parte del ejecutivo, hasta la presentación del presupuesto y su

adopción por parte de la legislatura, hasta la implementación del presupuesto, la presentación de informes anuales y la modificación del presupuesto, informes de fin de año, auditoría y revisión.

- II. **Nuevas iniciativas, planes o revisiones de políticas sobre ingresos, gastos, financiamiento, activos y pasivos:** Son iniciativas de política fiscal que pueden haber estado sujetas a la participación pública fuera del ciclo presupuestario anual o durante un período más largo que una visión para la preparación del presupuesto anual.
- III. **El diseño, producción y entrega de bienes y servicios públicos:** Desde la planificación de la entrega del servicio y el establecimiento de estándares de servicio; participación durante la entrega del servicio, hasta la retroalimentación de los destinatarios del servicio; mecanismos de revisión independientes y monitoreo y evaluación.
- IV. **Planificación, evaluación e implementación de proyectos de inversión pública:** Desde la planificación nacional y sectorial a través de la preparación, evaluación y selección de proyectos, hasta la implementación, auditoría y revisión de proyectos.

Los principios de participación pública en la política fiscal son un conjunto de códigos interdependientes destinados a aplicarse a todas las autoridades públicas, es decir, a las entidades ejecutivas en todos los niveles del gobierno, así como en general a las legislaturas y las instituciones superiores de auditoría. Se pretende que sean aplicables a todos los contextos de los países, aunque las instituciones, procesos y programas específicos para la participación pública reflejan diversas circunstancias del país. El enfoque tiene como objetivo garantizar que las autoridades oficiales fomenten y faciliten la participación abierta, responsable y constructiva de actores no estatales, organizaciones de la sociedad civil, organizaciones empresariales, ciudadanos, personas y público en general en la política fiscal del gobierno y la elaboración del presupuesto.

PRINCIPIOS GIFT DE LA PARTICIPACIÓN PÚBLICA EN LA POLÍTICA

PREÁMBULO

Las Partes para estos Principios son:

-Establecer que la participación pública se refiere a la variedad de formas en que el público en general, incluyendo las organizaciones de la sociedad civil y otros actores no estatales, son invitados o tienen espacio para interactuar directamente con las autoridades públicas a través de la comunicación, deliberación o toma de decisiones cara a cara, o mediante formas escritas de comunicación utilizando medios electrónicos o en papel;

-Reconocer que la participación pública es un elemento esencial del gobierno abierto, una gobernanza sólida y un elemento crucial de un ecosistema de responsabilidad fiscal;

-Reconocer que el mundo ha sido testigo de un aumento en la conciencia, la priorización y la utilización de la participación pública en los últimos veinticinco años, aceptando que el público, incluyendo los ciudadanos privados y las organizaciones de la sociedad civil, son agentes importantes de buen gobierno y desarrollo sostenible junto con el estado y el mercado;

-Reconocer que la participación pública directa en la política fiscal del gobierno y la elaboración del presupuesto se ha establecido como un derecho civil en los Principios de Alto Nivel de Transparencia Fiscal, Participación y Responsabilidad promulgados por la Iniciativa Global para la Transparencia Fiscal;

-Crear que la participación pública en la política fiscal puede fortalecer:

- Eficiencia,
- Equidad,
- Efectividad,
- Previsibilidad,
- Legitimidad y
- Sostenibilidad de la gestión fiscal,
- Y de ese modo, mejorar el desempeño fiscal y aumentar la probabilidad de resultados económicos, sociales y ambientales positivos;

-Reconocer que el público tiene derecho a oportunidades efectivas para participar en el diseño e implementación de políticas fiscales;

-Reconocer también la contribución crítica que la participación pública puede desempeñar en la búsqueda de la reducción de la pobreza, el crecimiento económico equitativo y la administración del medio ambiente y los bienes comunes mundiales;

-Reconocer el papel importante que juega la participación pública en los principales estándares y normas de apertura fiscal, como el Código de Transparencia Fiscal del Fondo Monetario Internacional de 2014, los Principios de Gobernanza Presupuestaria 2014 de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos y la Encuesta de Presupuesto Abierto de la Asociación Internacional de Presupuesto;

-Reconocer que si bien el rango de consenso está creciendo, existe una brecha tanto en las

normas como en la orientación práctica en la participación pública en las políticas fiscales y la elaboración del presupuesto;

-Reconocer que la participación pública en la dirección de los asuntos públicos es un derecho ciudadano establecido en el derecho internacional y en las constituciones / sistemas legales de muchos estados;

-Recordar las declaraciones hechas por organizaciones internacionales, como la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, que emitió la “Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo” en 1992, declarando en el Principio 10 que, “Los asuntos ambientales se manejan mejor con la participación de todos los ciudadanos interesados, en el nivel pertinente”; y los principios básicos de la Convención de Aarhus de la Comisión Económica de las Naciones Unidas para Europa, que entró en vigor en 2001, que incluye “el derecho a participar en la toma de decisiones ambientales” y “el derecho a revisar los procedimientos para cuestionar las decisiones públicas”;

-Recordar que el Objetivo 16 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas, adoptado por la comunidad internacional en septiembre de 2015, se centra en promover sociedades pacíficas e inclusivas y construir instituciones efectivas, responsables e inclusivas;

-Recordar que la Asociación de Gobierno Abierto (OGP, por sus siglas en inglés), es un esfuerzo global reciente para poner en práctica la participación pública, alentando un mayor acceso a la información, la participación y la rendición de cuentas en el gobierno, con más de 60 países participantes, la mayoría de los cuales han contraído compromisos de apertura fiscal en Planes de Acción de OGP, que incluyen una serie de compromisos específicos para fortalecer la participación pública en la política fiscal;^{ix}

- Afirmar la relación recíproca entre los ciudadanos y el gobierno, en la que los ciudadanos proporcionan recursos y confían a los gobiernos la administración de los recursos públicos y, a su vez, esperan recibir información sobre las finanzas públicas y las políticas fiscales y tener oportunidades de participar en la realización de una política fiscal;

-Reconocer que los desarrollos en las tecnologías de la información y la comunicación han reducido en gran medida los costos de recopilación y difusión de información, y facilitan nuevas formas de interacción entre los ciudadanos y el gobierno;

-Reconocer que estos Principios son un conjunto de códigos interdependientes que deberán implementarse de manera coherente con las diversas circunstancias de los países, al tiempo que se promueve el progreso en todos los países hacia el objetivo común de una gestión transparente, participativa y responsable de las políticas fiscales;

-Reconocer la necesidad de cooperación e intercambio de información entre todas las partes interesadas para ayudar a los estados a desarrollar capacidades y aprender a gestionar las políticas fiscales de manera transparente, participativa y responsable;

-Invitar a todos los estados y actores no estatales, incluyendo individuos, grupos de la sociedad civil, organizaciones no gubernamentales, organizaciones comunitarias, asociaciones profesionales y el sector privado a trabajar juntos para promover el logro progresivo de estos Principios;

-Reconocer también la conveniencia de la participación pública en todas las ramas del gobierno e invitar a los cuerpos legislativos y judiciales a implementar estos Principios en sus procedimientos:

Se declara que el siguiente conjunto de Principios debería guiar a los responsables de la política fiscal y otras partes interesadas en sus esfuerzos por mejorar el desempeño del gobierno y la confianza pública:

Las autoridades públicas deben esforzarse por garantizar que los ciudadanos y los actores no estatales tengan oportunidades efectivas de participar directamente en el debate público y la discusión con respecto al diseño e implementación de políticas fiscales, observando los siguientes principios interdependientes:

1. Apertura: proporcione información completa que responda al propósito, el alcance, las limitaciones, los resultados previstos, el proceso y los plazos, así como los resultados reales de participación y los próximos pasos;

2. Inclusión: utilice de manera proactiva múltiples mecanismos para alcanzar y proporcionar un espacio seguro para todos, incluyendo los grupos e individuos tradicionalmente excluidos y vulnerables, y las voces que casi nunca se escuchan, sin discriminación de ningún tipo, incluyendo la nacionalidad, la raza, el origen étnico, religión, género, orientación sexual, discapacidad, edad o casta; y considerar los aportes públicos sobre una base objetiva, independientemente de su fuente;

3. Respeto por la auto-expresión: permita y apoye a las personas y comunidades, incluyendo las personas directamente afectadas, para articular sus intereses a su manera y elegir los medios de compromiso que prefieran, al tiempo que reconoce que puede haber grupos que tienen legitimidad. hablar en nombre de otros;

4. Puntualidad: permita suficiente tiempo en el presupuesto y los ciclos de políticas para que el público brinde aportes en cada fase; participe temprano mientras siga disponible una variedad de opciones; y siempre y cuando se pueda, permitir más de una ronda de compromiso;

5. Accesibilidad: facilitar la participación pública en general difundiendo información fiscal completa y todos los demás datos relevantes y utilizando mecanismos que sean fáciles de acceder, comprender y para usar, reutilizar y transformar;

6. Transparencia: proporcionar toda la información relevante para respaldar cada compromiso público, destacando e informando las decisiones y compensaciones de políticas clave, identificando

posibles impactos sociales, económicos y ambientales, e incorporando una diversidad de perspectivas; proporcionar retroalimentación oportuna y específica sobre los aportes del público y cómo se han incorporado o no en la política o asesoramiento oficial;

7. Proporcionalidad: utilizar una combinación de mecanismos de participación proporcionales a la escala y al impacto del problema;

8. Sostenibilidad: realizar un compromiso continuo y regular para aumentar el intercambio de conocimientos y la confianza mutua a lo largo del tiempo; institucionalizar la participación pública donde sea apropiado y efectivo; revisar y evaluar regularmente la experiencia para mejorar la participación futura;

9. Complementariedad: garantizar que los mecanismos de participación pública y participación ciudadana complementen y aumenten la efectividad de los sistemas de gobernanza y rendición de cuentas existentes;

10. Reciprocidad: todas las entidades estatales y no estatales que participan en actividades de participación pública deben ser abiertas sobre su misión, los intereses que buscan promover y a quién representan; debe observar las reglas acordadas para el compromiso; y debe cooperar para lograr los objetivos del compromiso.

ⁱ Los principios de participación no están destinados a aplicarse a las actividades autónomas o independientes de la sociedad civil en el monitoreo, comentarios, campañas o protestas contra las políticas fiscales.

ⁱⁱ Los Principios de Alto Nivel de GIFT están disponibles en
<http://www.fiscaltransparency.net/eng/principles.php#more>

ⁱⁱⁱ La Resolución 67/218 de la AGNU está disponible en

http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/67/218

^{iv} Se realizaron talleres en 2014 y 2015 en Washington DC, San José Costa Rica, Yakarta, Ciudad del Cabo, Manila y Ciudad de México. Hubo cinco talleres en Washington, dos en la Asociación Internacional de Presupuesto (uno en 2014 y dos en 2015), y dos en el Banco Mundial (uno en 2014 y 2015).

^v Los materiales sobre las actividades del Grupo de Trabajo de Apertura Fiscal están disponibles en
<http://www.fiscaltransparency.net/fowg/>

^{vi} [inserte el enlace a estudios de caso e infografías]

^{vii} Las fuentes extraídas de la revisión bibliográfica incluyen la Convención de Aarhus, la Encuesta de Presupuesto Abierto 2015, los “Principios de participación de DBM-OSC” en Filipinas, las Directrices de Asociación de Gobierno Abierto para la consulta pública sobre los compromisos de los países, la Comisión Mundial sobre Represas, una nota de Vivek Ramkumar sobre los principios de participación pública, las Directrices para la Presentación de Informes de Sostenibilidad de GRI, “Estrategias de Derechos Humanos, Salud y Reducción de la Pobreza”, publicadas por la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos y la OMS en 2008, la Guía de Información de la OCDE de 2001, Consulta y Participación Pública en la Formulación de Políticas, la Coalición Nacional para el Diálogo y Deliberación Principios Básicos para la Participación Pública, la Asociación Internacional para la Participación Pública, la Liga Nacional de Planificación de Ciudades para una Democracia Local Más Fuerte, los Principios de Consulta del Gobierno del Reino Unido, el Consejo de Conferencia Europea de ONGI: Código de buenas prácticas para la participación civil en la decisión y procesos de contratación y la Dirección General de Salud y Consumidores de la Unión Europea: Código de buenas prácticas para la consulta de las partes interesadas.

^{viii} [inserte el enlace a la redacción de nuestra consulta pública]

^{ix} [inserte el enlace al análisis GIFT IRM para la reunión de FOWG México, no lo veo en el sitio web, sólo documentos anteriores]