



**La Formulación del Presupuesto Gubernamental:
*Una Repetición de un Proceso Incoherente, Desacertado y Carente de
Transparencia, Apertura y Alineación con los Objetivos del País***

**Por: Rafael Durand Aldea, MBA
Investigador Principal
Centro de Gobernanza Pública y Corporativa**

En marzo de 2016 en ocasión del lanzamiento del **Observatorio Puerto Rico Transparente** publicamos el artículo “El Presupuesto 2015-2016: Un Proceso Ausente de Transparencia Fiscal”. En tal ocasión señalamos la forma atropellada, imprecisa y oculta en que se elaboro el presupuesto del gobierno de Puerto Rico para el año fiscal 2015-2016. Para realizar dicho análisis utilizamos los criterios principales que utiliza el International Budget Partnership (IBP), entre otros. Hoy es evidente que el resultado de ese proceso ha sido el incumplimiento con las proyecciones de ingresos y gastos, cuentas por pagar a suplidores del gobierno que rondan los \$500 millones, la incapacidad de cumplir con el compromiso presupuestario de proveer fondos a los sistemas de retiro, el impago de la deuda publica vencida, reducciones a los desembolsos a la Universidad de Puerto Rico y ajustes a los presupuestos aprobados de agencias del gobierno central, entre otros.

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) en su informe “Gobernanza Presupuestaria” del 18 de febrero de 2015 recomienda diez principios que

deben adoptar los países para ejercer una buena gobernanza presupuestaria. En este artículo nos proponemos aplicar estos diez principios al proceso efectuado por el gobierno de Puerto Rico en su elaboración del presupuesto gubernamental 2016-2017. Este análisis nos permitirá identificar si el gobierno de Puerto Rico cumple o no con estos principios de buena gobernanza presupuestaria. A continuación, detallamos los diez principios establecidos por la OCDE y señalamos la conducta del gobierno de Puerto Rico con relación al mismo:

- 1- Gestionar los presupuestos dentro de límites claros, creíbles y predecibles de política fiscal.** Esta afirmación implica el compromiso gubernamental con unas políticas fiscales sólidas y sostenibles, claras, verificables y entendibles por el público.

En el proceso de elaborar el presupuesto el gobierno de PR se reservó para sí las políticas públicas y fiscales adoptadas para la preparación del presupuesto. Por consiguiente, la ciudadanía desconoce si el presupuesto aprobado guarda alguna relación con las políticas públicas y fiscales adecuadas y cuáles son los resultados que el gobierno se propone lograr.

- 2- Alinear estrechamente los presupuestos con las prioridades estratégicas a mediano plazo del gobierno.** Este principio resalta la necesidad de elaborar el presupuesto con una mirada más allá del ciclo anual tradicional. Es necesario la organización y estructuración de las partidas presupuestarias de tal forma que se relacionen claramente con los objetivos del país.

El gobierno de PR insiste en desarrollar un presupuesto anual tradicional desvinculado de sus prioridades u objetivos. Una mirada al documento presupuestario presenta un compendio de partidas de ingresos y gastos sin explicación de lo que el gobierno pretende lograr con estas asignaciones.

- 3- Diseñar el marco del presupuesto de capital con el fin de satisfacer las necesidades nacionales de desarrollo de forma rentable y coherente.** Es importante que los planes de inversión de capital estén debidamente fundamentados por su impacto trascendental en el presupuesto anual. Esto implica una evaluación prudente de los costos y beneficios de los proyectos de infraestructura, su accesibilidad para los usuarios, la prioridad relativa entre proyectos y la evaluación de diversos modelos de financiación.

Las experiencias en la elaboración de presupuestos de capital y por consiguiente del desarrollo de proyectos de infraestructura en PR han sido desafortunadas. Los proyectos de infraestructura del tren urbano, el Coliseo de PR, el Centro de Convenciones de PR, el expreso entre Arecibo y Utuado (carr.

No.10) entre otros son demostrativos de la falta de un análisis de costo/beneficio, un entendimiento claro de las prioridades y un examen minucioso de las diversas opciones de financiación. El gobierno ha demostrado históricamente una notable incapacidad institucional para evaluar, financiar y gestionar grandes proyectos de capital.

- 4- Asegurar que los documentos presupuestarios son abiertos, transparentes y accesibles.** Es imperativo que el gobierno divulgue la información presupuestaria previo a su aprobación con suficiente tiempo para un análisis y debate efectivo sobre las diversas alternativas. Se requiere la publicación integra, rápida y rutinaria de todos los informes presupuestarios, accesible a los ciudadanos, organizaciones civiles y otros. Al final del año el gobierno deberá publicar un informe de cierre del presupuesto.

El más reciente ejercicio presupuestario se inició a fines de mayo de 2016 con un documento con cifras agrupadas para cada una de las agencias sin los detalles necesarios para un análisis riguroso. Las cifras de gastos no se relacionan a los objetivos que pretende lograr el gobierno con dichas asignaciones. Un informe que detalle el consumo del presupuesto del año anterior y lo compare a lo presupuestado esta inaccesible al público. El presupuesto final fue aprobado el 30 de junio de 2016 y aún no ha sido publicado por el gobierno. El presupuesto aprobado para el año 2015-2016 nunca fue publicado. El proceso de presupuestación en PR continúa siendo oculto, secreto e inaccesible al ciudadano.

- 5- Propiciar un debate incluyente, participativo y realista sobre las alternativas presupuestarias.** Esto significa que legisladores, ciudadanos y organizaciones civiles participan en un debate sobre las principales prioridades, sus costos/beneficios y los costos y beneficios de las diversas posibilidades de inversiones en proyectos de infraestructura.

El atropellado proceso presupuestario reciente se llevó a cabo en un ambiente ausente de inclusión de la ciudadanía y organizaciones de la sociedad civil. En el caso de la mayoría de las agencias gubernamentales estas fueron excusadas de informar los pormenores de sus presupuestos particulares por limitaciones de tiempo. Desafortunadamente el gobierno de PR no propicia un debate incluyente, participativo y realista de los asuntos relacionados al proceso presupuestario.

- 6- Presentar cuentas completas, exactas y fiables de las finanzas publicas.** El gobierno tiene la responsabilidad de presentar cifras correctas y detalladas en su

proyecto de presupuesto que incluya la totalidad de los ingresos y gastos sin omitir ni ocultar cifras. Deberá limitar el uso de mecanismos fiscales extrapresupuestarios.

El gobierno de Puerto Rico publica su proyecto de presupuesto, pero no divulga el documento de presupuesto aprobado. El proyecto de presupuesto se presenta con cifras agrupadas y no provee acceso a la información detallada que pudiese dar credibilidad a las cifras presentadas. El ciudadano desconoce si lo presentado es completo y exacto por lo cual es imposible concluir si estas cifras son fiables o no. La Oficina de Gerencia y Presupuesto, organismo encargado de preparar el proyecto de presupuesto, presenta las partidas agrupadas comparadas con lo presupuestado en años anteriores. ¿Cuál fue el resultado de los ingresos y gastos en años anteriores para cada una de las partidas presupuestadas? Desconocemos el monto del gasto real de cada partida presupuestada porque no se divulga el documento de liquidación presupuestaria para cada año fiscal, evitando así el escrutinio público.

El estado financiero consolidado y auditado de las operaciones fiscales del gobierno de PR es uno de los pocos documentos que el gobierno hace público. El estado financiero para el año 2013-2014 fue divulgado el 1ro. de julio de 2016, dos años después de culminado el año fiscal auditado. En el mismo se cuestiona la capacidad del gobierno y sus instrumentalidades de continuar operando. Aún cuando el país presentía que el gobierno se encontraba en graves problemas fiscales, es dos años mas tarde que conocemos la seriedad de la crisis en que esta sumido. ¿Cuándo tendremos acceso a los estados financieros consolidados del gobierno de PR auditados para los años fiscales 2014-2015 y 2015-2016?

- 7- Planificar, gestionar y supervisar activamente la ejecución del presupuesto.** Esto significa la implementación completa y fiel por parte de las agencias publicas de las partidas presupuestarias, según autorizadas. La clasificación, control y supervisión prudente de los desembolsos. La preparación y revisión de informes de ejecución presupuestaria, incluyendo informes periódicos y de cierre anual, fundamentales para la rendición de cuentas.

La administración del presupuesto es responsabilidad de la Oficina de Gerencia y Presupuesto (OGP). La función de efectuar los pagos contra las partidas presupuestarias es obligación del Departamento de Hacienda. En PR existen los debidos controles para la colaboración efectiva entre estas dos entidades. Existen los informes periódicos que detallan las cantidades desembolsadas de cada partida presupuestada y un informe anual donde se documenta la

utilización de cada partida presupuestada, las transferencias entre partidas y los cambios a las cifras presupuestadas en su origen. El problema fundamental es que los documentos generados en el proceso de ejecución presupuestaria no se divulgan al público causando que la rendición de cuentas por las acciones u omisiones de los servidores públicos sea impracticable.

- 8- Garantizar que los resultados, la evaluación y la relación costo/prestación forman parte integrante del proceso presupuestario.** Este principio es imprescindible porque propone asegurar que todos los actores, públicos y sociales, conozcan que se está gastando en qué; que servicios públicos se están prestando realmente y a que niveles de calidad y eficiencia. Se plantea la publicación rutinaria de informes de resultados que facilite el proceso de rendición de cuentas. Estos informes de resultados deberán ser claros y fáciles de entender permitiendo así un seguimiento a los objetivos trazados contrastados a los resultados obtenidos.

El gobierno de PR no publica periódicamente informes que le permitan al ciudadano entender en qué se está gastando los limitados fondos públicos. Esta ausente una divulgación de que servicios se vienen prestando a la ciudadanía y menos aun a que niveles de calidad y eficiencia. El gobierno no publica periódicamente informes de resultados contrastados a los objetivos trazados evitando así una adecuada rendición de cuentas por las acciones u omisiones de los funcionarios públicos.

- 9- Identificar, evaluar y gestionar con prudencia la sostenibilidad a largo plazo y otros riesgos fiscales.** Se plantea la necesidad de que el gobierno desarrolle mecanismos para fomentar la resiliencia de la planificación presupuestaria y la disminución del impacto de los potenciales riesgos fiscales. Señala la importancia de identificar y cuantificar los riesgos fiscales.

El gobierno de PR demuestra ser incapaz de conformar un presupuesto balanceado, creíble, participativo, anclado en un plan de desarrollo estratégico nacional consonó con los resultados específicos que se pretenden lograr e incorporando las contingencias apropiadas para afrontar los riesgos fiscales. El proyecto de presupuesto que recién se aprueba adolece de las mismas deficiencias exhibidas en las pasadas décadas. No demuestra diferencias significativas en la distribución de los gastos por agencias y programas en comparación al presupuesto anterior.

Cabe señalar que las partidas segregadas para el pago de la deuda pública no recibieron asignaciones suficientes para efectuar dichos pagos de principal e

intereses. Es evidente que el gobierno intenta cerrar la brecha del déficit estructural incumpliendo con el pago de la deuda pública en vez de proponer y gestionar una reducción de gastos. La posición inflexible del gobierno de no atender el enorme problema de su estructura de gastos operacionales que exceden (históricamente) su capacidad de generación de ingresos apunta a una falta de prudencia que atenta contra la sostenibilidad financiera del aparato gubernamental.

10-Promover la integridad y calidad de las previsiones presupuestarias, los planes fiscales y la implementación presupuestaria mediante un riguroso control de calidad que incluya una auditoria externa. Se señala la importancia de invertir en la capacitación del personal para lograr un funcionamiento efectivo de la agencia responsable de implantar los planes fiscales y el presupuesto autorizado. La credibilidad del proceso presupuestario se fortalece al ser escrutado de manera imparcial por organizaciones independientes. Es necesario el promover y fortalecer los sistemas de auditoria interna y externa como salvaguardas de la calidad e integridad de los procesos.

El proceso presupuestario se continúa realizando de forma opaca y secreta ausente de una involucración efectiva de los actores sociales, enmarcado en estrategias político-partidistas a corto plazo que ponen en riesgo la sustentabilidad del aparato gubernamental y propician un ambiente fértil para la corrupción. La función de auditoria interna y la tarea de preintervención de los pagos adolece de la independencia necesaria para tener alguna efectividad. Las mismas se convierten en tareas rutinarias sin impacto real sobre los niveles de rigurosidad y calidad. Ambas funciones responden al jefe de turno de cada agencia del gobierno.

La auditoría externa, a su vez, es un mecanismo esencial para medir el cumplimiento de la agencia (y el gobierno en su totalidad) con las leyes y reglamentos que rigen las operaciones gubernamentales. Esta intervención de un ente externo ocurre luego de completado el ciclo presupuestario y normalmente puede tomar de seis meses a un año. Como hemos señalado anteriormente, la auditoria externa de las operaciones del gobierno de PR concluidas el 30 de junio de 2014 tomaron dos años en completarse y publicarse. El gobierno no publica información financiera coherente de forma periódica, por lo que concluimos que el ejercicio de la auditoria externa (en el caso de PR) no promueve la integridad y calidad de lo previsto en el presupuesto, los planes fiscales y su implantación.

Conclusiones

De acuerdo a la OCDE *“El presupuesto es un documento de política central del gobierno, donde se muestra como se priorizarán y se alcanzarán los objetivos anuales y plurianuales. Acompañado de otros instrumentos de política gubernamental, ..., el presupuesto trata de convertir los planes y las aspiraciones en realidad. Y lo que es mas, el presupuesto es un contrato entre los ciudadanos y el Estado, donde se muestra el origen y el destino de los recursos aplicados a la prestación de servicios públicos. La experiencia de los últimos años ha puesto de relieve que una buena presupuestación viene respaldada por los distintos pilares de la gobernanza publica moderna, a los que a su vez sustenta: transparencia, integridad, apertura, participación, responsabilidad y enfoque estratégico para la planificación y consecución de objetivos nacionales. Así pues, la presupuestación es una piedra angular clave en la arquitectura de la confianza entre los Estados y sus ciudadanos”* (OCDE 2015).

Al aplicar estos principios rectores al proceso presupuestario en Puerto Rico encontramos que el gobierno contraviene con todos y cada uno de los principios enunciados por la OCDE para el ejercicio de una buena gobernanza presupuestaria. A continuación, un resumen de los señalamientos que respaldan nuestra aseveración;

- 1- El gobierno no divulga las políticas públicas y fiscales que avalan las determinaciones presupuestarias.
- 2- El gobierno desarrolla presupuestos anuales tradicionales sin relacionar los mismos a ciclos presupuestarios futuros.
- 3- El presupuesto gubernamental no esta vinculado a las prioridades y objetivos del país.
- 4- Las inversiones de capital en proyectos de infraestructura se realizan ajenos a un análisis prudente de los costos (de desarrollo y operación) y beneficios, cuan accesibles son al usuario y su prioridad relativa a otros proyectos.
- 5- El gobierno no divulga toda la información presupuestaria previo a su aprobación, no propicia un debate efectivo sobre las diversas alternativas ni publica informes periódicos presupuestarios accesible a los ciudadanos y organizaciones civiles.
- 6- No se publica el presupuesto autorizado, las transferencias entre partidas ni un informe final de liquidación presupuestaria.

- 7- El gobierno no propicia una discusión incluyente, participativa y realista sobre la elaboración del presupuesto.
- 8- Los documentos generados en el proceso de ejecución del presupuesto no se hacen públicos lo que impide una efectiva rendición de cuentas.
- 9- No existe una divulgación de los servicios que viene prestando el gobierno y a que niveles de calidad y eficiencia.
- 10-El gobierno insiste en continuar elaborando presupuestos sin revelar los resultados esperados.
- 11-El gobierno prefiere cerrar la brecha del déficit estructural incumpliendo con el pago de la deuda publica en vez de propiciar una reducción de gastos lo que apunta a una falta de prudencia fiscal que atenta contra la sustentabilidad de las operaciones gubernamentales.
- 12-El proceso de auditoria interna y la tarea de preintervención de pagos se ha convertido en una rutinaria sin impacto real sobre los niveles de rigurosidad y calidad.
- 13-La auditoria externa ocurre luego de concluida las operaciones del año fiscal y toman demasiado tiempo en su publicación para tener algún efecto el la integridad y calidad de las operaciones.

Es más que evidente que el proceso de desarrollar, implantar y controlar el ejercicio presupuestario en Puerto Rico no cumple con los principios planteados por la OCDE. Los impedimentos evidentes a una buena gobernanza presupuestaria son la partidocracia, el ocultamiento de información publica a la cual los ciudadanos, empresarios e inversores tienen derecho a conocer y la incapacidad institucional del gobierno de cumplir con las obligaciones contraídas. Nuestros políticos no comprenden la estrecha relación entre la transparencia y la recuperación de la confianza ciudadana.

Recomendaciones

Tomando en consideración los resultados de este análisis recomendamos las siguientes acciones prioritarias para atender las deficiencias encontradas:

- 1- Es inaplazable la formulación y aprobación de legislación que obligue a los funcionarios públicos a la divulgación de toda la información, datos y documentación publica sin que medie una solicitud ciudadana. Esta

legislación deberá contener disposiciones que obligue a los funcionarios a proveer toda la información pública con consecuencias para aquellos que incumplan.

- 2- Esta legislación propuesta deberá incluir disposiciones relacionadas al proceso presupuestario para hacerlo uno abierto, transparente, participativo, responsable y enfocado en lo estratégico con miras al cumplimiento de los objetivos del país.
- 3- Es impostergable el desarrollar una función coherente de auditoría interna en las agencias de gobierno con la independencia necesaria que permita salvaguardar la integridad de los procesos operativos y el cumplimiento con el plan de ingresos y gastos contenido en el presupuesto gubernamental.