

Presupuesto Recomendado

2006-2007

MEMORIAL EXPLICATIVO SOBRE
EL PRESUPUESTO RECOMENDADO
PARA EL AÑO FISCAL 2006-2007



ANÍBAL ACEVEDO VILÁ
GOBERNADOR

**MEMORIAL EXPLICATIVO SOBRE EL PRESUPUESTO
RECOMENDADO POR EL GOBERNADOR DEL ESTADO LIBRE
ASOCIADO DE PUERTO RICO,
HONORABLE ANÍBAL ACEVEDO VILÁ,
PARA EL AÑO FISCAL 2006-2007**

Buenos días al Presidente de la Comisión de Presupuesto y Asignaciones de la Cámara de Representantes, Honorable Ángel A. Pérez Otero, y a los demás miembros de esta Comisión. Comparece ante ustedes, Ileana Isabel Fas Pacheco, Directora de la Oficina de Gerencia y Presupuesto (OGP), para ofrecer comentarios con relación al presupuesto recomendado por el Gobernador del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, Honorable Aníbal Acevedo Vilá, para el año fiscal 2006-2007.

La Ley Orgánica que crea la Oficina de Gerencia y Presupuesto le impone a ésta, entre otras responsabilidades, la de preparar cada año el presupuesto recomendado del Estado Libre Asociado acorde con las prioridades y políticas públicas del Gobernador, que implica realizar los análisis financieros y estudios necesarios para la formulación de un documento serio y responsable, ajustado a la realidad económica y a la legalidad constitucional. Tiene también la responsabilidad de asesorar al Gobernador y la Asamblea Legislativa en todos los asuntos relacionados con el presupuesto.

La discusión del próximo presupuesto depende estrechamente de la solución que apruebe esta Asamblea Legislativa, especialmente la Cámara de Representantes, a

la crisis fiscal que enfrenta nuestro Gobierno actualmente, la cual es grave y es real. Si no hay consenso sobre la situación fiscal del país en el año fiscal en curso, estimo será aún más difícil lograr el consenso necesario para aprobar un presupuesto adecuado y balanceado para el próximo año fiscal, toda vez que nuestro análisis está basado en las proyecciones de gastos de este año fiscal, proyecciones que lamentablemente no han sido acreditadas por algunos de los miembros de esta Comisión. La intención del señor Gobernador y la nuestra ha sido siempre la de mostrar un cuadro real de una situación compleja, que se presta a confusión de quien no la conoce en detalle. Nadie debe dudar a estas alturas de que nuestro gobierno se encuentra al borde de una crisis financiera sin precedente, producto de la acumulación de años de políticas fiscales desacertadas.

Toda la información que hoy se discute en detalle nuevamente, se conoce hace tiempo, y, como recordarán, hemos alzado la voz de alerta en sinnúmero de ocasiones. Las proyecciones de gastos reales que hicimos para preparar el presupuesto recomendado del año pasado han demostrado ser las correctas; si el presupuesto recomendado anterior se hubiera aprobado no estaríamos hoy en la crisis financiera que tiene al pueblo en vilo. En innumerables ocasiones, frente a esta comisión y otras comisiones de jurisdicción, así como en foros públicos y comunicados de prensa, hemos alertado que esta situación se presentaría al cierre del año fiscal; vez tras vez hemos ofrecido cifras que hoy se corroboran, hemos presentado un cuadro real de las finanzas que al día de hoy se tilda de ficticio, pese a los múltiples esfuerzos de

colaboración para aclarar todas las dudas que se han planteado. Los jefes de agencias han estado aquí ante ustedes y le han presentado a esta Legislatura las mismas preocupaciones en relación con la situación fiscal que les hemos presentado nosotros en la OGP.

Quien comprende el proceso presupuestario de un gobierno, entiende claramente que se trata de un proceso basado en proyecciones, cifras estimadas y dinámicas, que podrían variar al ser actualizadas, tomando en consideración factores de riesgo y otros asuntos inherentes al proceso de proyección presupuestaria. Quien no entiende esta realidad, tiende a simplificar los datos, y probablemente no está preparado para discutir este tema. Las proyecciones realizadas por la OGP, pese a la falta de una base de datos uniforme y un sistema financiero centralizado que pueda expresar la situación fiscal de modo más actualizado, son adecuadas, y su margen de error mínimo. Eso es una realidad incuestionable.

¿Qué otra información se necesita para demostrar de una vez y para siempre la realidad de la situación fiscal que enfrentamos? La OGP tiene abierta sus puertas a la Rama Legislativa y estamos en la mejor disposición de recibir a sus auditores y peritos en presupuesto en nuestra agencia para explicarles nuevamente, y cuantas veces sea necesario, todos los datos y proyecciones que sustentan las recomendaciones y conclusiones que hemos presentado a esta Asamblea Legislativa.

La gravedad de la situación tiene, sin duda, muchas vertientes, pero la crisis se concentra hoy en el asunto del pago de nómina para los últimos dos meses del año

fiscal en curso. La solución inmediata a esta circunstancia la provee la medida de Reforma Contributiva presentada por el señor Gobernador, cuya aprobación es esencial para garantizar el financiamiento que debe tomar el Gobierno del Banco Gubernamental de Fomento (BGF) para cubrir los dos últimos meses de su nómina y gastos operacionales. El Gobernador siempre ha dicho que existe un espacio de común acuerdo y negociación que aún puede encontrarse, tanto en la Reforma Contributiva como en la Reforma Fiscal; lo que nunca ha dicho es que cederá ante lo irrazonable, lo insensato, lo que no concuerda con la verdad y lo que no cumple con los objetivos básicos de una Reforma Contributiva y Fiscal. El partidismo y capricho político no tienen lugar en una discusión seria para solucionar este tranque. Lo que está en juego es la estabilidad económica y el bienestar de más de 100,000 empleados públicos y sus familias; lo que está en juego es la capacidad crediticia de nuestro Gobierno; lo que está en juego es la paz, la tranquilidad y el progreso del país. La encrucijada histórica en la que nos encontramos requiere seriedad, competencia, sensatez y buena voluntad. Queda de parte de esta Asamblea Legislativa ofrecer lo mismo y alcanzar juntos un acuerdo legítimo y razonable que ponga fin a esta pugna totalmente innecesaria.

El presupuesto consolidado para el próximo año 2006-2007 se estima en \$26,041 millones, lo que refleja un 1.7 por ciento de aumento en comparación con el pasado presupuesto recomendado, que fue estimado en \$25,601 millones. La distribución recomendada de fuentes de ingresos para este presupuesto que se

presenta es la siguiente: \$9,684 millones del Fondo General, que compone el 37% del total; \$6,961 millones provenientes de Ingresos Propios, que se traduce en un 27%; \$5,352 millones provenientes de Fondos Federales, que representa un 21% del total; \$1,933 millones de Emisiones y Otros, que son el 7%; \$455 millones que proviene de los Fondos Especiales Estatales, que suman el 2% del total, y \$1,656 millones de Otros Ingresos adicionales, que añaden el restante 6%.

El total de ingresos disponibles en este presupuesto consolidado que el Gobernador ha presentado quedará distribuido según el siguiente esquema de estimado de gastos operacionales del Estado Libre Asociado de Puerto Rico: \$5,142 millones destinados a proyectos de Desarrollo Económico, que representan un 20% del total de fondos disponibles; \$14,062 millones para el renglón de Desarrollo Social, que representa el 54% de total; \$1,896 millones, 7.2% del total, que irán destinados a la Protección y Seguridad; \$896 millones para el renglón de Asistencia Técnica y Económica a los Municipios, que representa un 3.4%, \$299 millones que serán destinados al área de Ejecución de la Justicia, para un 1.1%, \$754 millones para Gerencia Gubernamental, que representa un 2.8% y para el Servicio a la Deuda \$2,992 para un 11.5%.

La partida del Fondo General, con el cual se sufragarían las principales necesidades de la ciudadanía, asciende a \$9,684 millones y contempla el cumplimiento de las principales obligaciones económicas del Estado Libre Asociado de Puerto Rico estimadas para el año fiscal 2006-2007, incluyendo medidas que promueven la

prestación de mejores y más eficientes servicios públicos. El presupuesto gubernamental aquí presentado está enfocado en el control de gastos y la disminución del déficit estructural. Este presupuesto recomendado atiende el gasto real proyectado de las agencias, a la vez que frena el crecimiento desmedido del gasto público.

Cabe señalar que, pese a repetir la cifra global para el Fondo General del anterior presupuesto recomendado, no se trata del mismo presupuesto. Pese a lo inusitado de las circunstancias, el presupuesto gubernamental recomendado para el año fiscal 2006-2007 es un documento cuidadosamente elaborado, que garantiza los servicios esenciales y la responsabilidad constitucional del Gobierno con los ciudadanos, a la vez que propone una reestructuración administrativa y presupuestaria del Gobierno Central, que pone freno a las malas prácticas fiscales gubernamentales. Para comprender a cabalidad esa situación, es importante hacer un recuento breve de la historia reciente de este proceso presupuestario.

En el año fiscal 2004-2005 se aprobó un presupuesto para la operación del Estado Libre Asociado de Puerto Rico que ascendió a \$8,854 millones. Esta cifra incluyó un préstamo del Banco Gubernamental de Fomento por \$550 millones y \$131 millones de recaudos no recurrentes. Para el mes de enero de 2005, la OGP proyectó que varias agencias tendrían gastos operacionales (que incluyen gastos de nómina y costos relacionados) por cerca de \$443 millones adicionales a lo aprobado, lo que elevaría el costo de operar el Gobierno a \$9,297 millones. Los números finales del año

fiscal 2004-2005 reflejan que el Gobierno Central costó \$9,319 millones, un 0.2 por ciento mayor a las proyecciones que les anticipamos.

En la elaboración del presupuesto recomendado para el año fiscal 2005-2006 se tomaron en consideración importantes medidas para controlar el gasto público, muchas de las cuales conllevaban la evaluación y aprobación de legislación por parte de la Asamblea Legislativa, pero que no fueron aprobadas. En aquel presupuesto recomendado, que llamamos un presupuesto de transición, la proyección de gastos estimada por la OGP ascendió a \$9,684 millones, considerando ya ahorros estimados en cerca de \$300 millones que dependían de la aprobación de legislación como la medida de retiro incentivado. Tras un largo proceso de negociación, la Legislatura aprobó un presupuesto que ascendió sólo a \$9,258 millones, obligando al Ejecutivo a vetar el mismo por no aprobar las medidas de recaudos necesarios para atender dicho presupuesto. Como saben, el presupuesto que aprobaron el año pasado no tomó en consideración el estimado de ingresos del Departamento de Hacienda.

A estos efectos, en julio de 2005 entró en vigor un Presupuesto Constitucional ascendente a \$8,945 millones, usando como base, como debe ser, el estimado de ingresos del Departamento de Hacienda. Pero las proyecciones de insuficiencia de fondos en agencias esenciales, como siempre hemos dicho, seguían existiendo y así lo hemos informado desde hace más de un año. Durante las vistas públicas sobre el presupuesto recomendado por el Gobernador, que fuera presentado a las cámaras legislativas durante el pasado año, precisamos que operar el Gobierno Central del

Estado Libre Asociado de Puerto Rico costaría durante el año fiscal 2005-2006, \$9,684 millones del Fondo General. Las últimas proyecciones indican que la operación del Gobierno Central durante el año fiscal en curso se estima en cerca de \$9,683 millones del Fondo General, alrededor de \$1 millón menos de lo que proyectáramos hace un año.

El estado que presentan las finanzas del país se ajusta casi exacto a las proyecciones que hemos venido haciendo desde que comenzamos a laborar hace más de un año. El hecho de que el Gobernador haya optado por un presupuesto gubernamental para el próximo año fiscal sin crecimiento del Fondo General debe ser suficiente indicativo del grado de gravedad de las cosas. El cuadro de la realidad fiscal que enfrentamos hoy no debe tomar por sorpresa a ninguno de los legisladores de este honorable recinto, si se toma en consideración la cantidad de ponencias y presentaciones que los miembros de la Rama Ejecutiva hemos realizado en este mismo estrado para ofrecerle información relacionada con el estado de las finanzas del país, que ha demostrado ser cierta a lo largo del tiempo, así como para ofrecerle soluciones a esta apretada circunstancia. Nuestra agencia cuenta con un personal altamente preparado, con el peritaje necesario para realizar este trabajo con excelencia. Las recomendaciones y datos que aquí se ofrecen son tan confiables hoy como lo han sido por los pasados 15 años. Los profesionales que han asesorado a los últimos cuatro directores de la agencia son los mismos que nos asesoran hoy. El presupuesto

aquí presentado es un documento de la agencia entera, pensado y repensado por profesionales de probado calibre.

El presupuesto que presentamos requiere grandes sacrificios para su cumplimiento e implica la imposición de medidas de ahorro severas, pero necesarias, que sólo pueden evidenciar el compromiso de esta administración con reformar el gobierno y reducir el gasto público. Sin embargo, el recorte de gastos, los ahorros, la austeridad, no puede ser a costo de nuestra seguridad y bienestar. El Gobierno tiene la obligación constitucional de proveerle a la ciudadanía una serie de servicios que garantizan la vida en sociedad. La razón de ser del gobierno es precisamente la de garantizar que tales servicios se brindan. Como bien indicara el Gobernador, el País no puede quedarse sin maestros, sin policías, sin profesionales de la salud, sólo con el propósito de recortar gastos. En el proceso de ahorro y control de gastos, existen algunas medidas mediante las cuales se invierte ahora para ver los ahorros luego, pero existen otras que obligan a cambiar de política pública y sencillamente dejar de invertir en asuntos que no son una prioridad para la ciudadanía. De eso se trata el ahorro gubernamental, el control y recorte de gastos; de dejar de invertir en aquellas actividades que no redundan en un mejor gobierno, más capaz y eficiente, y que responden a prioridades que no son necesariamente las prioridades del pueblo.

Las urgentes medidas de ahorro establecidas por el Gobernador mediante órdenes ejecutivas desde enero de 2005, algunas de las cuales continúan vigentes y están contempladas en el actual presupuesto, han producido ahorros significativos

durante los primeros cinco meses del año fiscal en curso en comparación con el año anterior, según evidenciamos en nuestro Informe a la Legislatura presentado en enero pasado. A la luz de estas cifras, me parece más que alcanzable la meta de un índice de crecimiento gubernamental mínimo o cero para el próximo año fiscal. El control de gastos y los ahorros permitirán al Gobierno transferir sus recursos económicos de una manera más efectiva y continuar invirtiendo en las prioridades de la sociedad puertorriqueña, que son seguridad, salud, educación, desarrollo económico y bienestar social.

Por otra parte, para reforzar las medidas de ahorro ya establecidas y abrirle paso a una reestructuración gubernamental profunda y realmente abarcadora, el Gobernador le presentó a esta Honorable Asamblea Legislativa, un paquete de 18 medidas esenciales de su Reforma Fiscal dirigidas fundamentalmente a eliminar el déficit estructural del Gobierno y evitar que se vuelva a acumular en el futuro. Además, el Proyecto de la Cámara Núm. 2454, que propone también una Reforma Fiscal del Gobierno de Puerto Rico de 2006 y que se encuentra en etapa de estudio y consideración, para la cual hemos sometido nuestros comentarios, propone también una serie de medidas que reflejan un genuino espíritu de colaboración e interés real en la solución de la crisis financiera que enfrenta el Gobierno. No obstante, como ya he expuesto ante esta Comisión, la Reforma Fiscal que apruebe esta Asamblea Legislativa debe estar enmarcada en una visión amplia de transformación y cambio en la relación del gobierno con los ciudadanos. Nos referimos a que debe establecerse un nuevo

modelo para gobernar, que implica identificar las funciones indelegables del Gobierno, establecer una secuencia coherente de prioridades, desarrollar la capacidad de evaluar resultados y establecer estrategias, y coordinar la red de servicios que le ofrecen a la ciudadanía las distintas entidades de gobierno y los demás sectores de la sociedad. La agilidad y eficacia gubernamental que el nuevo modelo de gobierno requiere implica delegar competencias en estructuras regionales, traspasar gestiones gerenciales, flexibilizar funciones, comprometer resultados con productividad, en fin, una descentralización de gran parte de sus operaciones del Gobierno Central para concentrarnos en las prioridades nacionales.

Como he expresado ante esta Comisión, la labor de poner al día la infraestructura tecnológica del Gobierno forma parte fundamental de la Reforma Fiscal y del proceso presupuestario. Esto no se consigue de la noche a la mañana y requiere de una inversión significativa de recursos fiscales. Es de importancia extrema para Puerto Rico poner los más adecuados recursos tecnológicos al servicio del Gobierno, que sirvan para mejorar su coordinación central e interagencial, integrar sus servicios, ser absolutamente claro en los trámites que realiza y aumentar su participación ciudadana en los procesos gubernamentales. La tecnología debe ser un instrumento que nos sirva para convertir datos confiables en información certera, de manera que dicha información pueda entonces transformarse en conocimiento, ideas y políticas beneficiosas para la ciudadanía.

Como antes hemos indicado, uno de los principales escollos que encontramos en el proceso presupuestario y financiero es la dispersión de los datos en cada uno de los distintos sistemas de contabilidad y administración financiera que tienen las agencias. El proceso de recopilar datos bajo la actual situación se convierte en uno lento, engorroso y a menudo plagado de errores, cuya corrección redunda en un gasto mayor para el Gobierno, en una mayor lentitud de todos los procesos y en una confiabilidad menor de la información. No existe hoy en día sistema específico alguno donde tal información de calidad, tales datos financieros cruciales para el desempeño gubernamental, estén disponibles. El único sistema centralizado con que cuenta el Gobierno es el sistema de contabilidad de PRIFAS del Departamento de Hacienda, el cual, en términos tecnológicos, es ya obsoleto.

Pese a que puedan existir otras opciones viables e inclusive complementarias, estimamos que la única solución real para lograr una verdadera claridad en los procesos y transacciones gubernamentales, así como un manejo correcto de los fondos públicos, es la creación de un Sistema Financiero Unificado, que pueda sustituir los múltiples sistemas de información financiera de las distintas agencias y reúna toda la información en una base de datos confiable y de calidad. Es de crucial importancia para Puerto Rico y su gobierno invertir en este Sistema Unificado. Se trata de una de esas instancias que antes hemos mencionado en las que el Gobierno tiene que invertir hoy si quiere ahorrar en el mañana. Le compete a la Asamblea

Legislativa aprobar los fondos destinados a la creación de este sistema y base de datos, de cuya creación tenemos ya varios años de atraso.

Son muchos los retos que enfrenta nuestro gobierno en el proceso de reformar a fondo todos los procesos gubernamentales y cambiar la cultura de servicio público imperante en la actualidad. Comenzando con los procesos presupuestarios que nos incumben directamente, tenemos la necesidad de revisar y establecer, junto con la Asamblea Legislativa, un nuevo sistema presupuestario que atienda más adecuadamente a nuestra realidad nacional. Nos referimos a la necesidad de adscribirnos a algún sistema estándar de confección de presupuesto, bien sea en Base Cero, por Programas, Plurianual, Flexible, Cíclico, Neutral, en fin, acoplarnos a una escuela de pensamiento presupuestaria que establezca aquellos parámetros y exigencias de confección de presupuesto que mayor provecho sirva a nuestra realidad.

La OGP no está sola en su esfuerzo por modernizar el proceso presupuestario del país y establecer las mejores prácticas de gerencia gubernamental en el Gobierno del Estado Libre Asociado. En la actualidad, la OGP ha buscado la colaboración y asesoría de distintas entidades públicas y privadas de Puerto Rico en los diversos esfuerzos de transformación gubernamental en los que estamos comprometidos. Hemos encaminado iniciativas de colaboración conjuntas con entidades de gran prestigio en Puerto Rico, como la Escuela de Administración Pública de la Universidad de Puerto Rico, así como con distintas agencias gubernamentales concernidas y claves en este proceso.

Para terminar, quisiéramos recalcarles la excelente disposición de la OGP a colaborar con esta Asamblea Legislativa, sus presidentes y con todos los miembros de los comités con jurisdicción de la misma para alcanzar una solución razonable a la dramática crisis fiscal que enfrenta el Gobierno. Deseamos recalcarle que si alguna vez hemos tenido limitaciones o contratiempos en los trabajos que continuamente realizamos juntos, jamás ha sido por deseo de estorbar los procesos ni de poner en entredicho nuestro compromiso de colaboración. Las limitaciones que puedan surgir en el camino las imponen tanto los sistemas de información de los que se nutre la OGP para realizar sus recomendaciones, como la necesidad de poner todos los esfuerzos para resolver la situación fiscal histórica que ha tomado por sorpresa a nuestra Administración.

El presupuesto gubernamental del año fiscal 2006-2007 ha sido elaborado con detenimiento para garantizar, por una parte, que los servicios esenciales y la responsabilidad constitucional del Gobierno con los ciudadanos puertorriqueños están atendidos, a la vez que para proponer y encaminar una transformación profunda de toda la estructura administrativa, gerencial y presupuestaria del Gobierno Central, de manera que pueda ser más ágil, más acoplada a la realidad tecnológica del momento, más capaz de atender las necesidades cambiantes de la ciudadanía. Es responsabilidad de los poderes Ejecutivo y Legislativo trabajar unidos en pos de todas estas medidas, que son fundamentales para el bienestar y el destino de los puertorriqueños. Sin la colaboración de ambas ramas gubernamentales, la labor de

resanar las finanzas del Estado que hemos emprendido se convierte en un esfuerzo inútil. Confiamos, sin embargo, en la capacidad de nuestra ciudadanía y de los líderes que la representan de actuar con unidad de propósito y enfrentar juntos los retos que nos depara el presente. La solución existe y está en sus manos.

Muchas gracias.

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Ileana I. Fas Pacheco', with a large, sweeping flourish at the end.

Ileana I. Fas Pacheco