

---

---

LAS ACTIVIDADES CIUDADANAS Y  
SU RELACION CON EL PRESUPUESTO\*

por *Guillermo IRIZARRY\*\**

---

---

El presupuesto constituye una experiencia por la cual todos pasamos. Cada individuo la vive en forma más o menos sistemática e intensa, pues necesariamente todos atravesamos por el proceso de determinar qué hacer con los recursos que podemos allegar, qué hacer con preferencia, sobre todo cuando los recursos disponibles no han de satisfacer todos nuestros deseos. Ningún individuo escapa de este dilema en el uso de sus dineros. Esta situación es común, tan común, que el gobierno, como cuerpo político, tiene esta misma experiencia.

La tarea del gobierno, sin embargo, por su amplitud, es más difícil que la de cada individuo en la distribución de sus recursos. Un gobierno tiene una responsabilidad mayor que la de erogar fondos; su responsabilidad es erogarlos para lograr propósitos de utilidad social y económica —garantizar la existencia del orden público, promover la salud, proveer oportunidades educativas y de trabajo. Estos son ejemplos de áreas de principal importancia para satisfacer necesidades sociales y económicas. Para administrar es, asimismo, necesario proveer recursos con propósitos claros: para la administración fiscal, la administración de personal, los trabajos legislativos, o los trabajos judiciales.

El presupuesto de más de \$549 millones para el año 1966 sólo incluye las actividades relacionadas con el gobierno central. Significa esto que no ha de referirse a las operaciones autosuficientes de las corporaciones públicas ni a otras actividades de gobierno como los sistemas de retiro. Sin embargo, el uso de recursos cubre unas setenta y cinco estructuras gubernamentales, de las cuales la Asamblea Legis-

---

\* Discurso pronunciado ante la matrícula del Club de Leones de Mayagüez el día 18 de mayo de 1965, en ocasión de conferirle esta organización la distinción de Hijo Ilustre de Mayagüez. (Véase también el Boletín de *Gerencia Administrativa*, Año XIV, N° 154, junio 1965, pp. 3-6.

\*\* Director del Negociado del Presupuesto del Estado Libre Asociado de Puerto Rico.

lativa es una, la Rama Judicial es otra y la oficina del gobernador de Puerto Rico y sus nueve unidades asesoras, otro grupo. La mayor labor ejecutiva queda a cargo de los nueve departamentos constitucionales, de veinte y ocho agencias y de tres juntas o comisiones. Las veinte y dos corporaciones públicas, por su parte, proveen múltiples servicios generales por encomienda del gobierno central.

Una clasificación de la labor de esas setenta y cinco estructuras gubernamentales hace posible agrupar sus trabajos en tres áreas primordiales y constitucionales: Rama Legislativa, Rama Judicial y Rama Ejecutiva. La Rama Ejecutiva incluye veinte funciones de gobierno: (1) administración general, (2) protección de personas y propiedad, (3) instrucción, (4) conservación de la salud, (5) bienestar público, (6) desarrollo agrícola, (7) desarrollo industrial, (8) desarrollo comercial, (9) fomento cooperativo, (10) relaciones obrero patronales, (11) transportación y comunicación, (12) electrificación, (13) desarrollo de viviendas, (14) reserva y utilización de terrenos, (15) desarrollo recreativo, (16) pensiones y seguridad social, (17) amortización de la deuda pública, (18) rehabilitación de emergencia de zonas damnificadas por desastre, (19) aportaciones para actividades municipales, y (20) servicios no clasificados.

Pero dentro de esas veinte y dos funciones básicas existen unas ciento veinte y cuatro actividades mayores que los organismos efectúan. Basta ilustrar una de éstas con las labores del Departamento de Hacienda; otra, con los trabajos educativos de la Universidad de Puerto Rico; y otra, con las obligaciones del Departamento de Instrucción Pública; para indicar la importancia de tales actividades. Un análisis más detenido de las actividades de gobierno hace posible señalar que los organismos tienen a su cargo programas mayores que sobrepasan la cifra de cuatrocientos cincuenta. Incluidas en este número están labores de mayor envergadura como la educación primaria, la operación de hospitales, la educación universitaria, los sistemas de becas y las aportaciones a los municipios. Para comprender la importancia que algunas de estas actividades tienen para el ciudadano, basta citar las aportaciones a una entidad privada: la Sociedad de Asistencia Legal. Con esta aportación se garantiza la protección del derecho del ciudadano económicamente desamparado. Esta aportación pasa inadvertida para la mayoría de los ciudadanos comunes; pasa inadvertida aún para quienes analizan y hacen comparaciones presupuestarias y abogan por mayores recursos, a pesar de que la aportación de estos dineros es importante para proteger los derechos civiles de miles de individuos.

No basta que el gobierno responda a las necesidades públicas y administrativas satisfaciendo obligaciones en el orden fiscal con asig-

naciones de recursos. El gobierno tiene también la obligación primordial de hacer uso efectivo de sus recursos en la prestación de los servicios públicos. No es suficiente señalar la necesidad de mayores recursos para tal o cual obra, como argumento único para girar contra los recursos públicos. Es indispensable atestiguar con la garantía de una implementación efectiva de los programas, con la prestación efectiva de los servicios y con el desarrollo de una organización que salvaguarda los bienes que el ciudadano pone bajo la custodia gubernamental.

Resulta interesante observar que algunas personas adscriben únicamente a la asignación de mayores recursos su habilidad para hacer obra. La mera solicitud de fondos en abstracción de las funciones, los objetivos, el buen uso de los recursos, la eficiencia administrativa y la imaginación no puede constituir la justificación suprema de mayores asignaciones. Contrastan estas personas con el número significativo de jefes de agencia que ponen su mayor esfuerzo y empeño para rendir el dólar que se les asigna.

Los invito a observar cuán frecuentemente se hace evidente que las personas que requieren mayores recursos para sus trabajos olvidan la documentación que atestigüe la mayor eficiencia en el uso de los recursos a su disposición. Este primer requerimiento a cumplir antes de solicitar más recursos escapa aún a quienes sinceramente desean presentar observaciones constructivas.

Hace unas semanas un periódico del país señalaba editorialmente que el presupuesto del gobernador resulta un presupuesto sensato si las personas a cargo de las distintas encomiendas las hacen con imaginación y eficiencia, para hacer "más con menos" —como indicó el gobernador— y añadía que todos los jefes de agencia saben que eso es posible. Unas semanas más tarde hablaba ese mismo periódico de una economía mal entendida porque a un importante organismo no se le recomendaron todos los recursos que solicitó.

Otro periódico dijo editorialmente, bajo el título de "Necesidad Suprema", que ninguna asignación estaría más justificada que los \$4 millones que se necesitan para hacer posible la reducción de la jornada de trabajo de los miembros de la policía a cuarenta horas semanales. Cabe, sin embargo, preguntar si esos recursos para tal propósito deben autorizarse, pues el mismo periódico dice en columna editorial que "los aumentos en sueldos para el personal universitario es cosa que no debe discutirse..."; y en otra ocasión aboga porque se provean más recursos para atender el proceso de investigación criminal. La realidad es, que, tomada cada situación por separado, muchas situaciones pudieron comentarse favorablemente. Pero al así hacerlo caemos en el proceso de olvidar el panorama de los servicios al pueblo para

encasillarnos en el tema del momento o en el tema de particulares intereses.

Es evidente el amplio ámbito del presupuesto. Sus alcances y su importancia explican por qué desde enero último, cuando el gobernador sometió el presupuesto para el año 1966 a la Asamblea Legislativa, se han publicado más de quince editoriales y más de cien artículos o reseñas informativas sobre diversos aspectos del presupuesto. Antes de finalizar la gestión informativa del presupuesto para 1966 han de aparecer otros artículos sobre este particular.

La amplia variedad de situaciones que se exponen en un presupuesto requiere tratar sus asuntos con buena información y razonado diálogo. El programa de trabajo que se enmarca en el presupuesto debe fundamentarse en propósitos bien estudiados, sujetos a buen análisis y sostenidos por adecuados datos. Si así no fuera, no sería posible enfrentarse a las numerosas solicitudes de información ni resistir las numerosas incursiones contra el fisco que han de hacer variados intereses. Una flojedad estructural en el programa y en su análisis permitiría fácil acceso a las fuentes de recursos, tendería a debilitar las bases programáticas y retardaría el logro de los propósitos fundamentales propuestos.

La gran frecuencia con que se anota públicamente la necesidad de más recursos para una u otra actividad gubernamental señala precisamente esta condición. Noten que tales peticiones, por necesidad del interesado, reitero, siempre son de carácter unilateral. En ellas se expone el caso del individuo que presenta el problema, haciendo así abstracción de las necesidades integrales de los ciudadanos en general.

Aún las personas de conciencia organizativa tienden a ceder ante las exposiciones fuertes y fogosas, de destaque periodístico, que exigen recursos adicionales en campos de difícil análisis o de necesidades reconocidas. Tienden a ceder aun cuando en tales peticiones se omitan sustanciales requerimientos operacionales de orden y buen uso de los recursos. Pero mirar en una sola línea en este edificio tan amplio y de tan múltiples planos que es el presupuesto, hace que muchos pierdan la dirección y el concepto integral. Cuando una persona solicita mayores recursos para su organismo, solicita que giremos contra determinados ingresos gubernamentales queden menos atendidos, que se les reduzcan aquellas cantidades adicionales que pretende el peticionario.

Es tan fácil perder esta perspectiva y el concepto integral de servicios sociales, que recientemente un artículo de periódico de la Isla describía como mito la política de servicios médicohospitalarios del gobierno. Con tal descripción se hace grave omisión de un básico concepto presupuestario; no se pone atención a la función del presupuesto

como elemento distributivo de bienes y servicios; se ignora una fundamental función del presupuesto como medio de reducir desigualdades económicas. Recientemente, ese mismo periódico presentó un análisis de los gastos del gobierno en sus programas culturales y de los gastos del desarrollo económico y concluyó lo que no podía concluir, porque utilizó cifras incorrectas y omitió renglones. Baste señalar que se excluyó del aspecto cultural todo el sistema educativo del país. Evidente incorrección pone al articulista a figurar en el campo de los que por falta de datos equivocan el consejo y hace que su análisis pierda valor de orientación.

La competencia por los recursos gubernamentales concierne a todo director de organismo y debe interesar a todo ciudadano. Debe ser de interés amplio, pero siempre cuidadoso. Los ciudadanos, aun aquellos normalmente bien informados de la operación de su gobierno, sólo recuerdan de inmediato algunos de los múltiples servicios de su gobierno. Posiblemente recuerdan los que les son más útiles, de los cuales están más cerca, o quizás con los cuales han tenido mayores dificultades. Pero escapan a su recuerdo cientos de las actividades que la sociedad se ha encomendado a sí misma por medio de su gobierno.

A pesar de la sorpresa que puedan causar a los que estamos en la tarea presupuestaria análisis y señalamientos incompletos e inexactos, todas las exposiciones son muy deseables. Estimulamos el análisis de presupuesto y el apunte de áreas de interés general o particular, pero proponemos, sin embargo, que se hagan con más detenimiento y con mayor ponderación. Todos los ciudadanos y los grupos cívicos en particular, deben estar atentos a un desarrollo de conciencia de gastos y administración del gobierno, pero no deben endosar favorablemente una medida haciendo completa omisión de las demás necesidades.

Contrapesar diversas actividades y diversos problemas y soluciones es la dinámica dominante. Si los que escriben sobre esta materia aíslan cada ámbito o actividad y no investigan con cuidado, han de producir, muy contrario a sus deseos, artículos que pudieran resultar desorientadores.

Por estas razones es función de la ciudadanía recordar el amplio campo de la actividad gubernamental al juzgar los escritos y antes de formar opinión. La visión de conjunto sirve de contrapeso en el enjuiciamiento de las peticiones. Sobre todo, aconsejo enjuiciarlas recordando que las peticiones de mayores gastos públicos constituyen un requerimiento a cada ciudadano para que aporte más de sus recursos particulares.

Creo pertinente citar del libro *Recientes tendencias en las finanzas*

*gubernamentales en los Estados Unidos*, de Frederick C. Mosher, lo siguiente:

Las cuestiones de finanza pública tienen esencialmente naturaleza política más que administrativa. En los Estados Unidos y otros países la moda ha sido, por mucho tiempo, de atribuir a la dirección del gobierno toda ineficiencia, mala organización, burocracia en su sentido malévolo, corrupción y desperdicio. Esto ha traído una diseminada opinión de que los costos del gobierno muy bien podrían reducirse sustancialmente mediante reorganización, modernización del procedimiento y la reforma administrativa. Este es el grito de guerra de ambos partidos —particularmente cuando están fuera del poder— y ha dado tela para cortar a muchos periódicos y columnistas, convirtiéndose en la casi indispensable línea de argumento a favor de todo cambio administrativo propuesto. Un continuo proyector de luz sobre la actividad pública y la demanda de eficiencia de parte de los funcionarios públicos son, sin lugar a dudas, deseables y hasta han logrado, en el presente así como en el pasado, reducciones en el costo del gobierno. Pero la creencia de que en un momento dado pueden lograrse cualesquiera grandes reducciones en el nivel de las finanzas públicas mediante un "perfil aerodinámico" es más casi un espejismo que una efectiva posibilidad. La mayoría de las veces es un escape político de las duras realidades de la necesidad financiera.

Todo ciudadano, miembro de esta agrupación cívica que se llama el gobierno, está en la obligación de compenetrarse de las variadas situaciones que presenta el presupuesto del país, de orientarse a sí mismo y de orientar a sus compañeros y amigos. Hay obligación ciudadana de dedicar tiempo para ayudar a gobernar, para participar en el diálogo con su gobierno con mayor frecuencia y devoción. Aún con más ahínco y con mayor devoción que la que dedicamos con regularidad a las organizaciones cívicas. La garantía de mejor gobierno y de mejor economía está en el desempeño con que el ciudadano ponga en práctica el propósito de ayudar a mejorar el gobierno y se una con el consejo bueno y sencillo, pero de claridad y buen deseo, a indicarnos dónde y cómo hacerlo mejor.

Les exhorto a participar con mayor intensidad en las organizaciones cívicas gubernamentales, esas agencias del gobierno que todos constituimos para quedar políticamente organizados. Pongan en su esfuerzo la voluntad toda y la motivación profunda que debe animar a todo buen ciudadano que desee contribuir a una mejor sociedad y al logro de nuestros comunes propósitos.

Reitero mi personal aprecio a ustedes y les deseo éxito en sus actividades y, en particular, a la tarea de confraternización ciudadana.

---

## CRITERIOS PARA LA INVERSION DE FONDOS POR FOMENTO EN PROYECTOS DE INDUSTRIAS PUERTORRIQUEÑAS

---

Eliezer CURET\*  
Alma I. RODRIGUEZ\*\*

---

A menudo en la discusión de proyectos de industrias puertorriqueñas hemos oído las preguntas:

¿Cuál es la contribución de este proyecto a la economía de Puerto Rico?

¿Cuántos empleos crea?

Y ahí se detiene el interrogatorio. La preocupación de que un proyecto debe hacer una aportación al desarrollo económico de Puerto Rico para que Fomento lo promueva es legítima y la base misma de la existencia de esta agencia. El concebir el número de empleos a crearse como la única aportación, o aún como la más importante, es un grave error de análisis que impone severas limitaciones a nuestro crecimiento económico.

### *Bases del desarrollo económico*

Si vemos la misión de Fomento principalmente como una agencia para estimular y acelerar el crecimiento económico de Puerto Rico, es imprescindible conocer a fondo los factores determinantes del desarrollo económico en un sistema de libre empresa.

The only way to develop the economy of any country is through the formation of capital. There is no other way. It does not matter if the

\* Ayudante Especial del gobernador de Puerto Rico para Asuntos Económicos; anteriormente director del Departamento de Industrias Puertorriqueñas de la Administración de Fomento Económico del Estado Libre Asociado de Puerto Rico.

\*\* Economista del Departamento de Industrias Puertorriqueñas de la Administración de Fomento Económico del Estado Libre Asociado de Puerto Rico.