

EL NEGOCIADO

Del Presupuesto y la Planificación¹

Por: Guillermo Irizarry

Los enfoques originales de la relación de la Junta de Planificación y el Ejecutivo han cambiado, así como también las del Negociado del Presupuesto. La dirección que ha tomado hace a este organismo uno de mayor servicio al Gobernador de Puerto Rico en su tarea de formular un programa de trabajo y darle dirección a las distintas corrientes económicas y sociales del país. Aunque el Negociado del Presupuesto, desde su comienzo, estuvo íntimamente ligado al Ejecutivo, le tomó algún tiempo convertirse en organismo de mayor participación en los aspectos generales programáticos y administrativos de nuestro Gobierno. Esta participación le permite al Ejecutivo la presentación anual de un programa de acción inmediata adecuadamente ponderado.

La Junta de Planificación y el Negociado del Presupuesto se han acercado cada día más en sus funciones respectivas con el transcurso del tiempo. Hoy existe una relación operacional muy íntima entre dos organismos hasta el punto que podemos decir que en ningún momento anterior fue

¹ Conferencia del ex-Secretario de Estado de Puerto Rico y anterior Director del Negociado del Presupuesto, ante los estudiantes del Programa Graduado de Planificación de la Universidad de Puerto Rico el 20 de enero de 1967.

tan estrecha. Esta armonía interagencial a veces se ha considerado como modificante a las ideas originales de la creación de estos cuerpos. Así lo es, pero responde a cambios necesarios para una mejor formulación de los planes y del presupuesto por los que se rigen nuestra administración pública.

Me voy a permitir a continuación indicarles algunos breves señalamientos sobre la planificación y la administración de la compleja empresa que es el gobierno, para puntualizar sus relaciones sobresalientes.

El proceso administrativo tiene varias manifestaciones. La planificación es una importante parte de la administración. Su función primordial es examinar en forma sistemática los problemas y se apoya en la recopilación de datos y el desarrollo de evidencia objetiva, para que las personas que tienen que decidir puedan hacer mejores decisiones. La planificación no debe ni puede ocurrir en un vacío. Sus puntos de referencia son los grandes objetivos que se diseñan. La misma determinación de los objetivos es un proceso planificador en sí.

Las situaciones económicas y sociales de todos los países imponen limitaciones para resolver sus problemas. Los objetivos que se imponen deben establecerse por un proceso racional para evitar desperdicio de esfuerzo y energías.

La planificación, en el campo de gobierno, se complica porque la empresa de gobierno tiene múltiples objetivos que atender a la vez. Por lo que la mejor planificación consigue los mejores objetivos y su más clara definición. La definición de objetivos plantea otros problemas a considerar. Requiere mejores datos sobre los factores básicos, mejor evaluación de resultados y experiencias. Requiere también habilidad para visualizar soluciones con pocos datos, pues no probar derroteros nuevos en algunas circunstancias puede producir mayores pérdidas.

La dificultad de esta técnica es evidente en la práctica administrativa gubernamental y presenta un reto interesante y de la mayor envergadura.

La necesidad de planificar parte de la clara utilidad que representa el darle racionalidad al sistema de formular las decisiones. Dimock, en su libro **Business and Government**, indicó que este proceso de la planificación comprende una serie de fases o pasos que hay que tomar en consideración: la investigación y análisis para comprender claramente el problema, la determinación de los objetivos a seguirse, la definición de soluciones alternativas, la formulación de posibles decisiones, incluyendo las pautas de acción; y otros, relativos a la ejecución del plan, tales como las de organización, programación del trabajo y el establecimiento de los procedimientos.

Todos estos son pasos importantes a tenerse en mente.

Estos señalamientos colocan de inmediato el presupuesto en el ámbito de la planificación. Vemos que así se integran ambas funciones. La planificación es un proceso que debe ocurrir a todos los niveles principales de la organización y es conocido que el presupuesto, a su vez, también se manifiesta a todos los niveles de organización.

En Puerto Rico los objetivos requieren lograr un acelerado desarrollo económico. La disponibilidad de recursos está por debajo de tales requerimientos. Aquí es donde cobra importancia el mecanismo para hacer las decisiones de gobierno. Estas consideraciones obligan a desembocar en un sistema de prioridades. Las prioridades han de determinarse con puntos de referencia, las cuales las provee la planificación. Estas prioridades entrelazan planes y programas, objetivos y acción, la planificación y el presupuesto.

La planificación y la formulación del presupuesto deben, por lo tanto, estar íntimamente entrelazados. El presupuesto resulta ser el programa de acción con referencia a los planes delineados, por lo que este instrumento gerencial recoge las formas de llevar a la práctica las decisiones contenidas en los planes.

La íntima relación de ambos procesos se hace más clara hoy. El concepto del presupuesto se liberó del predominio de la interpretación contable como característica de su ser. De aquí que el presupuesto se utilice hoy como herramienta de implementación de la política pública.

Las dimensiones del presupuesto son variadas. Las alternativas sobre las cuestiones básicas a que se enfrenta son múltiples. Las realidades fiscales son siempre limitantes. La disponibilidad de recursos limita el área de acción, lo que nos obliga a resolver los planteamientos básicos y establecer prioridades secundarias. ¿Cuál debe ser la magnitud del esfuerzo a dedicarse a cada objetivo gubernamental? ¿Cuál ha de ser el presupuesto de los distintos programas? ¿Cómo hemos de financiarlos y qué fuentes de recursos hemos de obligar? ¿Deben o no tomarse recursos a préstamo para financiar la obra? ¿Cuál obra hemos de financiar de tales recursos? Estos aspectos y otros entran en juego en las decisiones a tomarse.

En Puerto Rico, la implementación de un presupuesto antecedió necesariamente al sistema de planificación. Sin embargo, el establecimiento de un verdadero sistema presupuestario coincidió, en el tiempo, con el establecimiento del sistema de planificación, por lo que nuestro gobierno quedó mejor preparado para enfrentarse con inteligencia y creatividad a la obra que había por delante.

La visión administrativa de los líderes de principios de la década

del 40, al comenzar la estructuración de un nuevo Gobierno, fue avanzada. Incluyeron en su agenda importantes reformas administrativas; la reforma del sistema presupuestario fue una de ellas. Un sistema eficiente de presupuesto es de importancia vital para implementar un programa de desarrollo económico y social. De aquí que, con los instrumentos de trabajo necesarios, pudieran emprender la obra necesitada por todo nuestro pueblo.

La Ley de Planificación y Presupuesto.

La base legal para la reforma del sistema de presupuesto es la Ley 213 del 12 de mayo de 1942, la cual creó al Negociado del Presupuesto. La Ley dispone que "El Gobernador someterá a la Asamblea Legislativa al comienzo de cada sesión ordinaria, un Presupuesto Anual de mejoras capitales y gastos de funcionamiento, indicativo de los objetivos y de los programas de gobierno que el Primer Ejecutivo propone para el año fiscal siguiente, con base en la orientación y las metas a más largo plazo del Programa Económico de Cuatro Años..." La legislación del nuevo Gobierno innovó en este campo el ejercicio de la administración gubernamental.

La norma de asignar al Primer Ejecutivo la encomienda de preparar un plan de ingresos y de gastos integrado, coordinado, comenzó a implantarse en los estados y ciudades de los Estados Unidos a fines de la primera década de este siglo, y en 1921 al nivel nacional. La adopción en Puerto Rico de tal metodología administrativa no había tenido vigencia aparente hasta entonces. Aún hay estados federados y países sin sentir tal vigencia. Prevalecía entonces un mal sistema de presupuesto. No permitía el mismo darle dirección a la acción gubernamental, y menos elaborar un programa de gobierno ceñido a objetivos, a prioridades claras lógicamente establecidas; atender integralmente las necesidades del país.

En Puerto Rico, en el 1942, con la creación del Negociado del Presupuesto, se constituye el organismo que el Gobernador precisaba para cumplir con las responsabilidades que era urgente atender. Gradualmente se estableció una división de trabajo entre la Junta de Planificación y el Negociado del Presupuesto, en el desempeño de sus encomiendas en el campo de la planificación fiscal. La Junta de Planificación concentró en el aspecto de mejoras permanentes del presupuesto y en los programas especiales. El Negociado del Presupuesto fijó su atención en el aspecto de los gastos de funcionamiento de carácter regular. Una serie de mecanismos de enlace permite hoy una coordinación de alto grado en el produc-

to final de la labor de ambos cuerpos, en formular el programa de trabajo y en financiarlo.

El presupuesto de gastos de funcionamiento constituye el 84 por ciento del presupuesto conjunto total del Gobierno del Estado Libre Asociado de Puerto Rico. Algunas personas asocian el concepto de desarrollo económico con las inversiones capitales exclusivamente y, por lo tanto, con el presupuesto de inversiones de capital. En muchos aspectos, sin embargo, el presupuesto de gastos de funcionamiento se constituye de inversiones en la educación, la salud, la seguridad pública.

Desarrollos técnicos.

El Negociado del Presupuesto ha desarrollado y modificado sus normas, su organización y sus técnicas con el transcurso de los años. Su participación en los procesos de gobierno ha variado fundamentalmente de acuerdo a la experiencia que nos ha creado el tiempo. Hemos logrado un grado de especialización en el análisis. El documento de presupuesto, que recoge las recomendaciones ejecutivas, ha tenido una transformación fundamental. Hoy es un documento más informativo y responde mejor a relacionar recursos, programas y objetivos, que lo que podía hacer ayer. Los cambios responden a la conciencia de que el presupuesto es principalmente un plan de acción y al desarrollo de técnicas y enfoques de presupuesto. Y es que a través de él se dirigen los esfuerzos a determinadas metas y se implementan los objetivos que en la política pública se hayan trazado.

En la década de los cuarenta se inició el trabajo, pero el presupuesto gubernamental era tradicional de la época, un presupuesto de línea. Se caracterizaba por el énfasis en el concepto del objeto de gasto. Esos eran los medios en que se agrupaban los gastos que realiza el Gobierno en su trabajo —puestos, equipo, materiales, gastos de viaje. El desarrollo del sistema presupuestario ha permitido adoptar medidas para que el proceso presupuestario ponga debido énfasis en las **funciones** y programas.

En la década del 50 se inició la clasificación de los gastos presupuestarios por funciones. Esta clasificación permite analizar el presupuesto a base de los propósitos principales del Gobierno (educación, salud, desarrollo industrial, desarrollo agrícola, etc.) Es el sistema que permite debida atención a las prioridades.

Se iniciaron también trabajos para que el documento de presupuesto presentara, además, un cuadro más completo de las **finanzas gubernamentales**. Originalmente, el documento sólo contenía datos sobre el Fondo

General del Gobierno. En la década de 1960 el proceso avanzó, para incluir datos sobre los fondos especiales y sobre los presupuestos de las corporaciones públicas.

Recientemente se dio otro paso importante hacia un mejor presupuesto: se adoptó el concepto del presupuesto por programas. Este sistema permite poner el énfasis analítico en la acción que se proyecta realizar en el Gobierno a base de los programas. De aquí que se hayan desarrollado metas u objetivos en términos más precisos. Se puede avanzar por ese camino, porque contamos con proyecciones de más largo plazo, de datos básicos sobre la economía y otras actividades de la sociedad. Los trabajos de planificación nos facilitan tales datos, y son base firme para establecer las prioridades.

El resultado de estos progresos en la formulación del presupuesto al nivel central, ha inducido a los distintos organismos de Gobierno a establecer similares procesos de presupuestos para sí mismos, haciendo así la formulación del presupuesto en todo el Gobierno un proceso más lógico y articulado.

Fuentes de Política y Directivas Presupuestarias

El proceso de preparación del presupuesto y de planificación, debemos añadir, se nutre de distintas fuentes, para obtener sus pautas y directrices.

El programa del Partido de Gobierno, porque contiene los compromisos con el pueblo, el cual autorizó al partido a encargarse de dirigir su Gobierno. Surgen luego señalamientos más específicos en las directivas de la Asamblea Legislativa. Estos surgen al establecer los programas de gobierno y al crear los organismos públicos. Una importante fuente son los pronunciamientos de política pública del Gobernador, como aquellos contenidos en los mensajes sobre el estado del país, los cuales luego adopta la Asamblea Legislativa. Otra fuente importante de pautas para el proceso presupuestario y para la planificación la provee la participación del Ejecutivo en estos procesos. El Gobernador le dedica una alta proporción de su tiempo a esta labor.

La Escasez Relativa de Recursos

Ningún gobierno puede hacer en un año toda la obra que tiene que hacer. La actividad presupuestaria siempre se lleva a cabo en una situa-

ción de recursos más limitados que la demanda. Esto es particularmente crítico en un país que está en proceso de rápido desarrollo. La urgente necesidad de hacer, da mayor valor a la planificación y es necesario ponderar necesidades y urgencias antes de tomar las decisiones finales.

La planificación de la administración y de los medios fiscales no tiene menos importancia que la planificación que señala derroteros y objetivos. Ha sido necesario usar la imaginación para resolver muchos problemas que plantean las complejas necesidades y aspiraciones, por un lado, y la escasez de recursos, por otra. La corporación pública responde en parte a tales situaciones. Otras ventajas administrativas que conlleva este tipo de organización también motivaron su creación.

Después de 1942, buenas cantidades de dinero del Fondo General se asignaron para dar una base fiscal a muchos de estos organismos. Esta acción de presupuesto impartió un impulso formidable al programa de desarrollo económico y social. El presupuesto respondió así al logro de objetivos.

La relación de los recursos y la demanda por recursos es pertinente llevarlas al conocimiento de ustedes. Basten algunos ejemplos para ilustrar nuestro señalamiento.

En el año fiscal 1965 los organismos del Gobierno solicitaron recursos mayores en \$ 134 millones a lo que la situación de recursos permitió aprobar. Ello a pesar de que se instruye que se preparen con la mayor austeridad posible las solicitudes de recursos. El aumento anual de los recursos, en estos últimos años, ha sido de alrededor de 10 por ciento en promedio. Este aumento anual no resuelve ese desbalance. El presupuesto aprobado para el año fiscal 1966-67 fue menor por unos \$ 160 millones a lo solicitado por los distintos organismos.

Señalé al principio que la planificación es una actividad de todos los niveles administrativos. El interés en la planificación global va adentrándose a la planificación de cada unidad mayor de organización y operación. Las responsabilidades del Negociado del Presupuesto en el mejoramiento gerencial en los organismos gubernamentales tiene tangencia con este aspecto. Aún la planificación del trabajo de la organización y de sus procedimientos ayuda a que cada dólar tenga el máximo rendimiento posible.

La planificación dirige la acción. El presupuesto es la cristalización de propósitos en recursos. La planificación, para que sea efectiva, debe incluir un examen de los resultados. Los planes requieren que se ajusten de acuerdo con los resultados. La planificación tiene que tener sensibilidad a la evaluación.

Deseo terminar señalando que nos apoyamos en la planificación y ésta a su vez se apoya en las realidades que el presupuesto produce. Esta es una importante interacción que produce buenos resultados en una administración pública preocupada en servir con eficiencia.

Esta presentación subraya las relaciones de la planificación y el presupuesto al nivel central. La planificación al nivel central debe quedar complementada con la planificación y el presupuesto al nivel operacional. El desarrollo de estas medidas gerenciales ha recibido atención con el desarrollo del proceso de presupuesto en nuestro país.

Hay bastante más en el diario trabajo de la acción de presupuesto que los aspectos que les he señalado someramente. Espero que la mente inquisitiva de ustedes los suscite en el diálogo que ahora tendremos sobre este tema que tanto ayuda como instrumento de gobierno a servirle mejor a Puerto Rico, a ayudar a que con el esfuerzo de todos sigamos creciendo en realidades, en esperanzas.