

*Colegio de Contadores Públicos Autorizados
de Puerto Rico*



Recomendaciones para promover una verdadera reforma
en las Operaciones del Gobierno de Puerto Rico que
propicie un desarrollo económico sostenido para la Isla

Junio de 2008



Colegio de Contadores Públicos Autorizados de Puerto Rico

Protegemos el bienestar económico de nuestro pueblo.

Presentación

Conscientes de la necesidad que existe de evaluar la estructura organizacional del Gobierno de Puerto Rico y las estrategias administrativas de la gestión pública, el Colegio de Contadores Públicos Autorizados de Puerto Rico presenta estas "Recomendaciones para promover una verdadera reforma en las operaciones del Gobierno de Puerto Rico que propicien un desarrollo económico sostenido para la Isla."

Este documento ha sido elaborado por el Comité de Reforma Fiscal del Colegio de CPA, presidido por el CPA Diego Robles y el mismo persigue el cumplimiento de las resoluciones Números 1, 3, 6 y 8 aprobadas por nuestra Asamblea de 2007.

Entendemos que la implantación de estas recomendaciones puede requerir un análisis adicional en algunos asuntos específicos, pero nuestra intención es presentar un programa abarcador de reducción paulatina de gastos en gran parte de las dependencias gubernamentales.

El documento incluye recomendaciones en aspectos estructurales como presupuesto y procesos de auditoría, así como en actividades de administración gubernamental y reformas en las operaciones propias del gobierno. También incluye un segundo documento que establece el impacto presupuestario de nuestras recomendaciones. El mismo refleja una reducción de sobre \$233 millones, en el presupuesto consolidado.

Agradecemos al Comité de Reforma Fiscal su valiosa aportación y el tiempo invertido al redactar este documento tan trascendental para nuestro país.

Nos ponemos a la disposición de las ramas Ejecutiva y Legislativa para discutir estas recomendaciones y desarrollar las ideas presentadas.

Atentamente,

CPA Agnes B. Suárez

Presidente

Tabla de Contenido

I.	ECONOMÍA VS. GOBIERNO	1
A.	Tratados de libre comercio	7
B.	Estudios económicos recientes y sus implicaciones	13
II.	ASPECTOS ESTRUCTURALES	20
A.	Uso de deudas para balancear el Presupuesto General de Gastos del Gobierno de Puerto Rico	20
B.	Situación presupuestaria cuando no se aprueba un Presupuesto General de Gastos del Gobierno de Puerto Rico	22
C.	Procesos de auditoría	26
III.	ACTIVIDADES DE NATURALEZA GUBERNAMENTAL Y ACTIVIDADES PROPIAS DEL SECTOR PRIVADO	28
A.	Presupuesto General de Gastos vs. Presupuesto Consolidado del Gobierno de Puerto Rico	28
B.	Fondos públicos para partidos políticos	30
C.	Fideicomiso Perpetuo del Fondo General	33
D.	Banca Gubernamental	35
E.	Corporación de Puerto Rico para la Difusión Pública	38
F.	Centro de Bellas Artes Luis A. Ferré	39
G.	Compañía de Parques Nacionales de Puerto Rico	40
H.	Centro Cardiovascular	41
I.	La Administración de Asuntos de Energía	41
J.	Consejo General de Educación y Consejo de Educación Superior	42
K.	Venta de propiedades del gobierno	43
IV.	REFORMAS A LAS OPERACIONES PROPIAS DEL GOBIERNO	45
A.	Visión de largo plazo	45
B.	Departamento de Educación	46
C.	Universidad de Puerto Rico	50
D.	Procuradurías	55
E.	Compañía de Fomento Industrial (PRIDCO)	58
F.	Administración de Asuntos Federales de Puerto Rico (PRAFA)	60
G.	Comunidades Especiales	61
H.	Secretaría de Asuntos Públicos	62
I.	Instituto de Estadísticas	63
J.	Transporte colectivo	64
K.	Junta Reglamentadora de Tarifas para Servicios Públicos	65

L.	Control del empleo en el Gobierno de Puerto Rico	67
M.	Municipios	71
N.	Asamblea Legislativa	72
O.	Inversión en infraestructura de transportación.....	74
V.	ASPECTOS QUE TRASCIENDEN EL GOBIERNO	76
A.	Servicios de Salud.....	76
B.	Sistemas de Retiro.....	77

I. ECONOMÍA VS. GOBIERNO

Puerto Rico está compuesto por varias islas que en conjunto forman un archipiélago. Como tal, nuestro entorno físico está separado del resto del mundo por varios cuerpos de agua. Aunque esa descripción es fiel a nuestra realidad geográfica, lo mismo no puede decirse de nuestras vivencias económicas.

A través de la historia, la vida económica de Puerto Rico ha estado ligada al entorno económico del mundo entero y ha sido influenciada por éste. Desde la época de la colonización española, cuando las potencias de entonces navegaban los mares en busca de territorios que les permitieran expandir sus dominios, la vida económica de Puerto Rico ha tendido a reflejar las vivencias del entorno global más amplio. Lo mismo ocurrió durante la dominación española y más tarde cuando los Estados Unidos emergían como una nueva potencia mundial.

Quizás el mejor ejemplo de esta realidad histórica lo representa nuestro modelo económico actual. Ese modelo, el cual rige las estrategias económicas de Puerto Rico hoy en día, es un claro reflejo de la realidad económica que imperaba en el mundo cuando se desarrolló.

El modelo económico que todavía rige en el Puerto Rico del Siglo 21 se desarrolló a principios y mediados del siglo pasado. El conocimiento económico de aquella época resaltaba las bondades de un modelo económico con un gobierno intervencionista. El mundo de aquella época acababa de vivir las consecuencias de los excesos de un capitalismo desmedido y veía a ese gobierno como el ente que venía a remediar la situación y a ponerle fin a esos excesos. Como consecuencia, las tendencias mundiales se encaminaban hacia el socialismo y al comunismo.

Ésa era la época de la revolución en Rusia y el advenimiento del bloque soviético. A la misma vez, se comenzaban a desarrollar las tendencias social-democráticas en la Europa Occidental e incluso en los Estados Unidos, bajo el liderato de Franklin Delano Roosevelt. Más tarde en el siglo, ocurrió la revolución comunista en China, con los cambios trascendentales que eso conllevó. Incluso el Japón, que hoy en día se considera la segunda potencia económica del mundo, se desarrolló bajo auspicios gubernamentales.

Dentro de esa realidad global, Puerto Rico desarrolló su modelo económico siguiendo, en mayor o menor grado, esas mismas tendencias. Como resultado,

nuestra economía actualmente gira en torno a un gobierno amplio e intervencionista. En términos generales, esa intervención en los asuntos económicos en Puerto Rico se manifiesta a través de la otorgación de preferencias y protecciones hacia ciertos productos y servicios, imponiéndole múltiples regulaciones a los negocios y mediante la otorgación de incentivos.

A partir de la década de los años ochenta, sin embargo, el mundo comenzó a dar un nuevo giro. Si bien era cierto que los gobiernos podían servir un propósito noble al tratar de mitigar ciertos problemas económicos, durante estos años el mundo comenzó a despertar a la realidad que no todo es bueno cuando el gobierno interviene en los asuntos económicos. Esa intervención, por ejemplo, venía acompañada de una ineficiencia que empeoró el desempeño económico de los países cuyo modelo era más centrado en el gobierno en comparación con otros países menos centralizados. Además, se comenzó a palpar que esa intervención muchas veces venía acompañada de una pérdida de libertades civiles sin que se obtuviese a cambio ningún beneficio económico. Como resultado, alrededor de esa época comenzaron a desplomarse regímenes socialistas y comunistas y empezaron a desarrollarse en el mundo las tendencias hacia el libre comercio internacional y la globalización. Como parte de esas tendencias, las barreras arancelarias y de otro tipo comenzaron a desaparecer. Los tratados entre los países cambiaron de tono y se comenzó a llegar a acuerdos que tuvieron, como uno de sus fines, reducir la intervención de los gobiernos en los asuntos económicos.

Quizás los casos más dramáticos de todo este proceso los vemos en los acuerdos conducentes a la creación de la Unión Europea y el desmantelamiento de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas de la cual surgieron países separados como, por ejemplo, Lituania, Letonia y Ucrania que, al igual que Polonia y la hoy República Checa, cambiaron sus economías hacia unas más orientadas al libre comercio. También podemos mencionar, como parte de estas tendencias, los cambios en las políticas económicas de la China comunista hacia una apertura a los mercados internacionales y la economía de mercado. Además, se pueden mencionar todos los procesos conducentes a los acuerdos de libre comercio que discutiremos más adelante.

Como resultado de esos eventos históricos, a partir de 1980 el mundo cambió. Los mercados se abrieron, muchos de los regímenes con economías centralizadas desaparecieron y la globalización llevó a las empresas a desarrollar estrategias para mercados allende las fronteras de sus países de origen.

Durante sus primeros años, a mediados del siglo veinte, la estrategia económica de Puerto Rico, que estaba a tono con las tendencias económicas del mundo de entonces, aparenta haber sido exitosa. Lamentablemente, la Isla no se ha adaptado a las nuevas tendencias y realidades de hoy y ha mantenido inalterado su modelo económico. Como resultado, nuestro desempeño económico ha comenzado a verse afectado.

Desde 1948 hasta el año 2006, el Producto Nacional Bruto (PNB) de Puerto Rico creció a una tasa real promedio de 4.02% anual. El ritmo de crecimiento del PNB de Puerto Rico, sin embargo, reflejó marcadas diferencias antes de 1980 en comparación con su tendencia a partir de ese año. En específico, de 1948 a 1979, el PNB de la Isla creció a una tasa real promedio de 5.56% al año, mientras que de 1980 hasta el año 2006 el crecimiento correspondiente ha sido de 2.19%. Dicho de otra forma, desde 1980, el sector local de nuestra economía ha crecido a un ritmo promedio de menos de la mitad de lo que fue su crecimiento anual antes de esa fecha.

En términos relativos, cuando nos comparamos con otras jurisdicciones de los Estados Unidos, también vemos el descenso de nuestro desempeño económico. En 1970, por ejemplo, ese PNB, que representa lo producido en nuestra economía por factores locales, equivalía al 93.3% del valor monetario de todos los bienes y servicios producidos en la Isla. En el año 2006, veintiséis años después, ese por ciento se redujo a 65.6%. De igual forma, en 1970, el PNB per cápita en Puerto Rico equivalía al 34.6% del PNB per cápita de todos los estados de Estados Unidos. En el año 2006, ese por ciento se redujo a 32.6%.

Durante los años recientes, el desempeño económico de Puerto Rico ha empeorado en términos absolutos y la Isla se encuentra inmersa en una recesión. De acuerdo a la Junta de Planificación de Puerto Rico (JP), la tasa de desempleo anual en la Isla ha permanecido consistentemente por encima de 10% por más de veinte años. Durante el mismo período, la tasa de participación, que mide la proporción de la población civil mayor de 16 años que participa del mercado de empleos, ha permanecido por debajo del 50%. La tasa de inflación anual ha excedido el 10% durante los últimos tres años, llegando a su nivel más alto de 14.7% en el año 2006.

Por otro lado, el Índice Coincidente de Actividad Económica (ICAE), el cual utiliza la JP para medir la salud económica en la Isla, descendió siete meses consecutivos, desde junio de 2006 hasta diciembre de 2006. Luego de mostrar un crecimiento positivo durante los meses de enero y febrero de 2007, el índice se

mantuvo inalterado en marzo de 2007 y volvió a reanudar su tendencia negativa, consecutivamente, durante los últimos tres meses de abril a junio de 2007.

Índice Coincidente de Actividad Económica (ICAE)
Años Fiscales 2005-2006 y 2006-2007

	ICAE	Cambio con Respecto al Mes Anterior (en %)	Cambio con Respecto al Mismo Mes del Año Anterior (en %)		ICAE	Cambio con Respecto al Mes Anterior (en %)	Cambio con Respecto al Mismo Mes del Año Anterior (en %)
2005				2006			
Julio	139.7	-0.07	+1.60	Julio	138.3	-0.22	-1.00
Agosto	139.2	-0.36	+0.87	Agosto	138.2	-0.07	-0.72
Septiembre	139.4	+0.14	+1.46	Septiembre	137.8	-0.29	-1.15
Octubre	138.9	-0.36	+0.80	Octubre	136.9	-0.65	-1.44
Noviembre	139.1	+0.14	+1.16	Noviembre	136.1	-0.58	-2.16
Diciembre	138.6	-0.36	+0.29	Diciembre	135.0	-0.81	-2.60
2006				2007			
Enero	138.7	+0.07	+0.14	Enero	135.3	+0.22	-2.45
Febrero	138.7	0.00	-0.29	Febrero	135.4	+0.07	-2.38
Marzo	138.7	0.00	-0.50	Marzo	135.4	0.00	-2.38
Abril	138.7	0.00	-0.72	Abril	135.2	-0.15	-2.52
Mayo	138.8	+0.07	-0.72	Mayo	135.0	-0.15	-2.74
Junio	138.6	-0.14	-0.86	Junio	134.7	-0.22	-2.81

Fuente: Junta de Planificación

Cuando se compara cada mes con el mismo mes del año anterior, el mes de junio de 2007 fue el decimoséptimo (17) mes consecutivo en que el ICAE descendió. Así ha descrito la propia JP nuestra actual situación económica recesional:

“Debido a que cada período de recesión tiene sus características propias que la diferencian de las experimentadas anteriormente, es difícil predecir cuánto habrá de durar la presente. **Hasta el momento, los datos y el ICAE no han dado muestras de que el proceso recesional esté por terminar.** Si comparamos la presente condición con la recesión de 1980-1983, se observa que ésta llegó a

su punto más bajo en su vigésimo séptimo (27) mes y duró treinta y cinco (35) meses. Mientras, la recesión de 1991 tocó fondo en su tercer (3) mes y duró ocho (8) meses. La recesión de 2001-2002 había tocado fondo en su séptimo (7) mes y duró trece (13) meses. El período presente se encuentra en su decimoséptimo (17) mes con signo negativo”.

.
. .

“El valor del ICAE en junio de 2007 se encuentra 2.8% por debajo del valor registrado en el mismo mes del año anterior. Este es el decimoséptimo (17) mes consecutivo en que la actividad económica se encuentra en terreno negativo y sobrepasó por cuatro (4) meses, en cuanto al número de meses negativos que duró la recesión de 2001 a 2002. **Esto sin duda alguna, implica que la actual recesión económica será más profunda, de mayor duración y dispersión a otros sectores que la recesión de 2001-2002. Los fundamentos económicos hasta junio no reflejaban todavía la solidez necesaria para asegurar que la recesión ha comenzado a mejorar**”. (Junta de Planificación de Puerto Rico, *Resumen Económico*, Vol. V, Núm. 21, 28 de septiembre de 2007, pp. 3 y 6. Énfasis suplido.)

Todo esto ha ocurrido a la vez que en el resto del mundo, incluidos algunos países vecinos cuyas economías se consideraban más débiles que la nuestra, ha experimentado un crecimiento económico positivo.

De acuerdo a la Comisión Económica para la América Latina y el Caribe (CEPAL), durante al año 2006, mientras Puerto Rico se hallaba inmerso en una recesión, en América Latina y el Caribe la economía creció a un ritmo anual de 5.3%. Para la misma región, la inflación bajó de 6.1% en el año 2005 a 4.8% en el año 2006 y el desempleo descendió de 9.1% en el año 2005 a 8.7% en el año 2006. (CEPAL, *Estudio Económico de América Latina y el Caribe 2006-2007*, Julio 2007.)

Por su parte, de acuerdo al Fondo Monetario Internacional (FMI), la región de América Latina y el Caribe mantiene la expansión económica más prolongada de las pasadas tres décadas. Para la misma región, el crecimiento económico registró un alza de 5.5% en el 2006 y un promedio anual de crecimiento de 5.25% durante los últimos tres años. El FMI también anticipa condiciones favorables en

los próximos años para la región y espera que, para los años 2007 y 2008, el crecimiento económico sea de alrededor de 5.0% y 4.3%, respectivamente. (IMF Staff, "Western Hemisphere Outlook: Latin America Sees Continued Growth", *IMF Survey Online*, April 23, 2007.)

A nivel mundial, el propio FMI ha dicho que la economía global, que creció vigorosamente a un ritmo de 5.4% durante el año 2006 y ha mantenido su ritmo de crecimiento por encima de 5.0% durante la primera mitad del año 2007, se espera que crezca a un ritmo de 5.2% y 4.8% para los años 2007 y 2008, respectivamente. (IMF, *World Economic Outlook: Globalization and Inequality*, October 2007.)

Estos hallazgos son consistentes con los resultados de un estudio divulgado recientemente por la Agencia Central de Inteligencia (CIA, por sus siglas en inglés) el cual reveló que, durante el año 2006, el crecimiento del Producto Interno Bruto de Puerto Rico, en términos reales, fue de 0.50%. Ese nivel de crecimiento colocó a Puerto Rico en la posición 208, de 216 países analizados. Durante ese año, incluso los países de la América Latina y el Caribe, incluídas la República Dominicana (10.7%, posición 14) y Haití (2.3%, posición 181), tuvieron un desempeño económico superior al nuestro. (CIA, *The World Factbook*, 2007.)

Este pobre desempeño de la economía de Puerto Rico a partir de 1980 el cual ha empeorado durante los últimos años mientras el resto de los países del mundo, incluídos nuestros vecinos más cercanos, han progresado es el resultado lógico de seguir utilizando en la Isla un modelo que ya no se adapta a nuestros tiempos. Para que Puerto Rico pueda retornar a su patrón de desarrollo, es importante que nuestro modelo económico se adapte a la realidad del mundo económico que vivimos hoy. Por lo tanto, toda evaluación que se realice en Puerto Rico de cualquier aspecto económico, incluídas posibles reformas a los aspectos fiscales y operacionales del Gobierno de Puerto Rico, debe enmarcarse dentro de la realidad económica global actual. Para lograr esto, debemos entender los aspectos más importantes de los tratados de libre comercio más relevantes a nuestra situación y algunas de las nuevas ideas que surgen de estudios económicos recientes.

A. Tratados de libre comercio.

Durante las últimas décadas, el mundo ha visto una tendencia a favor del libre comercio y la globalización. Esa tendencia se ha caracterizado por la eliminación de barreras, aranceles y otras restricciones al libre intercambio de bienes y servicios entre empresas de diversos países. Estas acciones se han materializado a través de diversos tratados que se han negociado y firmado durante los años recientes.

Estos acuerdos de libre comercio son importantes para Puerto Rico debido a, por lo menos, dos razones principales. En primer lugar, los acuerdos que hayan sido firmados por los Estados Unidos, y aprobados por el Senado federal, tienen fuerza de ley en la Isla. En segundo lugar, el conocer el contenido de esos acuerdos es una forma de entender las prácticas económicas en el mundo de hoy y las tendencias futuras.

A esos efectos, nos parece propio comenzar discutiendo algunos de los tratados firmados, o en proceso de negociación, que vinculan a Puerto Rico y, por lo tanto, son relevantes a cualquier recomendación sobre aspectos económicos en la Isla. Para no hacer muy extensa esta discusión, nos vamos a limitar a los más importantes y, dentro de éstos, a los aspectos de mayor relevancia para nuestro análisis y recomendaciones.

i. Acuerdo General Sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT)

El Acuerdo General Sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (“General Agreement of Tariffs and Trade” o “GATT”, por sus siglas en inglés) fue el resultado de las negociaciones llevadas a cabo durante los años de 1986 al 1994, que se conocieron con el nombre de la Ronda de Uruguay, y que culminaron con la creación de la Organización Mundial del Comercio (“OMC” o “World Trade Organization”). Esta organización es la que se encarga de velar hoy en día por el cumplimiento con los acuerdos de libre comercio.

En su origen, la OMC contaba con más de 75 países. Desde entonces, la OMC ha ido creciendo de tal forma que, en la actualidad, ya cuenta con 151 países. Entre éstos se incluyen los países más desarrollados del mundo como, por ejemplo, los Estados Unidos, Japón y los países europeos, al igual que países en vías de desarrollo como lo son Brasil, China, India, Vietnam y El Salvador, entre muchos otros.

En total, el GATT consiste de 60 acuerdos y decisiones que constan en alrededor de 550 páginas de texto. Además, decisiones y acuerdos posteriores han expandido ese caudal de documentos. Por lo tanto, no es propio discutir en detalle todas sus cláusulas. Basta con señalar, para nuestros propósitos, que el objetivo de este acuerdo es evitar que los países que son parte del mismo le otorguen preferencias al comercio de bienes y servicios locales, en comparación con los de los demás países. De igual forma, también se persigue eliminar todo tipo de impedimentos a la libre entrada a un mercado de bienes y servicios de otros países firmantes del acuerdo. De esta manera, se trata de lograr que el mercado de bienes y servicios entre los países se base en la calidad de los mismos y no se fundamente en otras condiciones artificiales establecidas por los gobiernos de los distintos países.

La filosofía que sustenta estas medidas se fundamenta en que el comercio llevado a cabo de esta forma va a lograr, de la manera más efectiva posible, el mayor bienestar y desarrollo de los ciudadanos de los países de todo el mundo, sin distinciones nacionales artificiales.

Aparte de esos principios generales, en nuestro caso, nos parece pertinente comentar sobre una decisión en la cual la OMC determinó que los Estados Unidos violó el GATT por incluir una disposición en su Código de Rentas Internas otorgándole un trato contributivo preferencial a las empresas americanas que generan ingresos mediante exportaciones. Esas empresas, conocidas en inglés como “Foreign Sales Corporations”, podían tributar sus ingresos producto de exportaciones a una tasa contributiva más baja que el resto de sus ingresos.

La OMC decidió (**WT/DS108/ARB**, 30 August 2002) que ese trato contributivo preferencial otorgado al ingreso generado mediante exportaciones constituye un subsidio ilegal que viola las reglas y acuerdos internacionales dirigidos a promover el libre intercambio de bienes y servicios. Esta decisión tiene serias implicaciones para la estrategia económica que debe seguir Puerto Rico.

En primer lugar, aunque aumentar las exportaciones sería beneficioso para Puerto Rico, no se puede tratar de lograrlo otorgándole incentivos contributivos a las empresas, pues esto no es permisible de acuerdo a las reglas del comercio internacional. En segundo lugar, aunque esa decisión no está relacionada con otros incentivos contributivos que no sean los ya mencionados, no es menos cierto que lo decidido, en efecto, equivale a determinar que los incentivos

contributivos que ponen en ventaja a las empresas estadounidenses ante sus competidores extranjeros pueden ser incentivos ilegales a la luz de las reglas que rigen el comercio internacional en la actualidad. Esto, a su vez, podría augurar futuras decisiones que determinen la ilegalidad, bajo las reglas del comercio internacional, de otros incentivos contributivos.

ii. Tratado de Libre Comercio entre República Dominicana, Centroamérica y los Estados Unidos (CAFTA-RD)

El tratado de libre comercio entre República Dominicana, Centroamérica y los Estados Unidos (CAFTA-RD) fue firmado por los gobiernos de Costa Rica, República Dominicana, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y los Estados Unidos de América. Ese acuerdo establece en el Inciso (b) del Artículo 1.2, como uno de sus objetivos, lo siguiente:

“Eliminar los obstáculos al comercio y facilitar la circulación transfronteriza de mercancías y servicios entre los territorios de las Partes”.

Entre otras cosas, el propio acuerdo indica, en el Inciso 2 del Artículo 3.2, que esto significa:

“... con respecto a un gobierno de nivel regional, un trato no menos favorable que el trato más favorable que ese gobierno de nivel regional conceda a cualesquiera de las mercancías similares, directamente competidoras o sustituibles, según sea el caso, de la Parte de la cual forma parte”.

De forma más específica, y para darle mayor contenido a estos objetivos y disposiciones, el tratado establece, en el Inciso 1 del Artículo 9.2, en lo que respecta a contrataciones por parte de los gobiernos, lo siguiente:

“Con respecto a cualquier medida cubierta por este Capítulo, cada Parte concederá a las mercancías y servicios de otra Parte y a los proveedores de otra Parte de tales mercancías y servicios, **un trato no menos favorable que el otorgado por dicha Parte o entidad contratante a sus propias mercancías, servicios y proveedores**”.
(Énfasis suplido.)

En Puerto Rico es muy común establecer programas mediante los cuales se le otorgan preferencias a las empresas puertorriqueñas en la compra y prestación de servicios al gobierno. De hecho, incluso se permite, dentro de ciertos márgenes, comprarle un bien o servicio a una empresa del patio, aunque el resultado sea un costo mayor para el gobierno. La justificación para esto se basa en que, alegadamente, estas preferencias promueven el desarrollo económico de Puerto Rico.

Independientemente de la opinión que se tenga sobre ese tipo de preferencias, el lenguaje del CAFTA-RD antes citado deja claramente establecido que el Gobierno de Puerto Rico no le puede otorgar preferencias en sus compras a las empresas puertorriqueñas que no estén disponibles también a las empresas de los países que son parte del CAFTA-RD. Esto incluye, por supuesto, a las empresas de otros lugares de los Estados Unidos.

Desde luego, las empresas de los países firmantes del CAFTA-RD, particularmente las de Estados Unidos, incluyen prácticamente la totalidad de las empresas que compiten con firmas locales para suministrarle bienes y servicios al gobierno. Por lo tanto, si hay que incluir a todas esas firmas en cualquier programa de preferencias, no parece que se justifique el costo adicional que podrían implicar las mismas.

iii. Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA)

El Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) es un tratado que se ha propuesto para crear, tal como su nombre sugiere, un área de libre comercio que cubra todo el territorio de las Américas, desde Alaska hasta Tierra del Fuego. Aunque su negociación no se ha finalizado, hasta el presente se han trabajado tres borradores del acuerdo. Cuando examinamos el texto del borrador más reciente del ALCA nos percatamos, sin embargo, que éste refleja la misma tendencia hacia el libre comercio que se ha plasmado en otros acuerdos contemporáneos que se han negociado y firmado.

Los objetivos del ALCA se establecen en el Artículo 2 del Capítulo II, entre los cuales parece pertinente resaltar, por su relevancia para Puerto Rico, los siguientes:

- “(a) la **liberalización del comercio** para generar crecimiento económico y prosperidad, contribuyendo a la expansión del comercio mundial;
- .
- .
- .
- (c) mejorar la competencia y las condiciones de acceso al mercado de los bienes y servicios entre las Partes, **incluyendo el área de compras del sector público;**
- (d) eliminar obstáculos, restricciones y/o distorsiones innecesarias al libre comercio entre las Partes, incluyendo, prácticas de comercio desleal, medidas para-arancelarias, restricciones injustificadas, subsidios y **ayudas internas al comercio de bienes y servicios;**” (Énfasis suplido.)

De forma similar al CAFTA-RD, el Artículo 5 del Capítulo XVIII del ALCA establece, en el Inciso 5.1, en lo que respecta a compras y contrataciones por parte de los gobiernos, lo siguiente:

“... cada Parte y cada entidad contratante otorgará inmediata e incondicionalmente a los bienes y servicios de cualquier otra Parte, y a los proveedores/prestadores de cualquier otra Parte que ofrezcan los bienes y servicios de cualquier otra Parte, un trato no menos favorable que el que otorgue dicha Parte o entidad contratante a:

- a) bienes, servicios, y proveedores/prestadores/prestadores nacionales; y
- b) bienes, servicios, y proveedores/prestadores de cualquier otra Parte”.

Por las razones mencionadas en la Sección anterior, este lenguaje del ALCA también sugiere que se debe abandonar la estrategia de otorgar preferencias en las compras de bienes y servicios del gobierno a las empresas puertorriqueñas.

Recomendaciones:

- 1) Las reformas que se propongan para mejorar los aspectos fiscales y operacionales del Gobierno de Puerto Rico deben partir de la premisa de

que se debe procurar reducir la participación del gobierno en los asuntos económicos.

- 2) En términos económicos, el principal problema que enfrenta Puerto Rico es la necesidad de crear riqueza y crecimiento económico a un ritmo acelerado por los próximos quince o veinte años. Por lo tanto, todas las propuestas también deben procurar el adelantar este objetivo. De esta forma contribuimos, entre otras cosas, a mejorar nuestra calidad de vida y a desarrollar la más sólida y permanente fuente de empleos para nuestro pueblo fundamentados en el sector privado de nuestra economía.
- 3) Las políticas públicas que se establezcan deben tener como norte procurar que, cada día más, el desarrollo económico de la Isla dependa de la competitividad de las empresas, locales o de afuera, que tengan en Puerto Rico su base de operaciones. A largo plazo, Puerto Rico debe desarrollar una estrategia económica que se encamine, eventualmente, a depender menos de los incentivos.
- 4) De igual forma, de cara hacia el futuro, Puerto Rico debe irse moviendo hacia un modelo económico que vaya dependiendo cada día menos de las preferencias como, por ejemplo, las que se ofrecen a las firmas locales en las compras del gobierno, de forma tal que estas preferencias vayan desapareciendo hasta eliminarse por completo eventualmente.
- 5) El mundo globalizado de hoy persigue que las empresas amplíen su radio de acción hacia los mercados mundiales y que compitan entre sí sin ninguna ayuda artificial de los gobiernos. Si ése es el ambiente competitivo a nivel global, las empresas puertorriqueñas deben adaptarse, lo antes posible, a competir bajo esas condiciones. Un ambiente económico en Puerto Rico que de una forma u otra proteja a las empresas locales y, por consiguiente, las aisle de ese proceso competitivo, no contribuye a preparar a esas empresas a capacitarse para ser más competitivas. Por lo tanto, en Puerto Rico se debe establecer un **plan estratégico** para, paulatinamente, ir eliminando todas las leyes y requerimientos cuyo efecto práctico sea el de proteger empresas del ambiente competitivo de los negocios. Como parte de ese proceso se debe considerar, eventualmente, la eliminación de, entre otras, la Ley de Cierre y los requerimientos de Certificados de Necesidad y Conveniencia que todavía imperan en algunos sectores.

B. Estudios económicos recientes y sus implicaciones.

Aparte de las tendencias que se reflejan en los tratados de libre comercio, durante los años recientes, múltiples estudios económicos han contribuido a establecer las bondades de los sistemas donde la distribución de los recursos económicos se lleva a cabo a través de las acciones del sector privado con la menor intervención posible del gobierno.

A manera de ejemplo, por mucho tiempo se creía que el gasto público era una forma de inyectar dinero al sector privado para aumentar el desarrollo económico. Hoy en día sabemos, sin embargo, que como el gobierno no tiene fondos propios, antes de poder realizar ese gasto público, primero hay que extraerlo del sector privado de la economía mediante impuestos o préstamos. Como resultado, el gasto público que se le inyecta al sector privado, y los impuestos y préstamos que se le extraen para hacerlo posible, constituyen un círculo vicioso que no necesariamente contribuye al desarrollo económico de los países. Por el contrario, si partimos de la premisa de que el gobierno tiende a ser más ineficiente que el sector privado, cualquier recurso que se le extrae a este último para ser utilizado a través del gobierno tiende a ser usado más ineficientemente. Esto retrasa, en lugar de adelantar, el desarrollo económico de los pueblos.

Otra de las ideas que han sido revisadas por estudios recientes es la forma en que los sistemas legales contribuyen al desarrollo económico de los países. Desde tiempo inmemorial se pensaba que en Puerto Rico, con un sistema legal sofisticado y protección constitucional a la propiedad privada, se tenían las condiciones legales idóneas para promover el desarrollo económico. Estudios recientes, sin embargo, sugieren que esto no parece ser del todo cierto.

Durante los últimos años, se ha venido acumulando una gran cantidad de estudios en la literatura científica del campo de la economía que analizan la relación entre los distintos sistemas legales que existen a través del mundo y el desarrollo económico de los respectivos países. A base de la evidencia recopilada, uno de los factores que los estudios académicos han identificado como de suma importancia para lograr un desarrollo económico vigoroso es el grado de protección que el andamiaje legal de un país le ofrece a la propiedad privada y, por consiguiente, a los inversionistas.

Uno de estos estudios, de Rafael La Porta (Harvard University), Florencio López de Silanes (Harvard University), Andrei Shleifer (Harvard University) y Robert Vishny (University of Chicago), lleva por título “Investor Protection and Corporate Governance” y se publicó en la edición de octubre/noviembre de 2002 del *Journal of Financial Economics*, una de las revistas académicas más importantes del campo de las finanzas. En ese artículo, los autores analizaron varios de los diferentes sistemas legales que imperan a través del mundo y compararon el grado de protección que cada cual le ofrece a la propiedad privada. Entre otras cosas, este estudio concluyó que los países cuyo sistema legal se fundamenta en la tradición legal basada en el derecho anglo-sajón (“common law”), como es el caso, por ejemplo, de la mayoría de los estados de los Estados Unidos, Gran Bretaña, Canadá, Australia y Nueva Zelanda, tienden a ofrecerle las mayores protecciones a los inversionistas. Por el contrario, los países cuya tradición legal se origina en el sistema civilista napoleónico, son los que menos protección le ofrecen a la propiedad privada de los inversionistas. Como corolario, en los países cuya tradición legal es la anglo-sajona, el gobierno es menos intervencionista que en los países civilistas, donde la intervención gubernamental en los asuntos económicos se tiende a dar a un grado mayor.

De acuerdo a los autores de ese estudio, las diferencias entre ambos sistemas surgen de sus respectivos orígenes y de la filosofía que sustenta a cada cual. En primer lugar, el sistema legal anglo-sajón tuvo su origen en la Gran Bretaña como parte de un movimiento de propietarios para defender su propiedad de la corona británica. Como consecuencia, se desarrolló una tradición de proteger los intereses privados y limitar las acciones gubernamentales. Por su parte, el derecho civilista napoleónico se originó en Francia, como parte de una estrategia del gobierno para poder regular mejor la actividad económica. En segundo lugar, el sistema legal anglo-sajón enfatiza más el que se cumpla con la sustancia que persigue la ley, en lugar de la letra del estatuto, mientras que en derecho civilista napoleónico la letra de la ley es lo que impera. Según los autores, esto hace más fácil burlar las leyes tal como sugiere el famoso dicho popular: “El que hace la ley hace la trampa”. Como resultado de este estudio se ha visto que para proteger adecuadamente a los inversionistas no sólo es importante tener el texto legal adecuado para parecer que se está protegiendo la propiedad, sino que también es importante asegurarse de que se cumpla con el espíritu de esa protección en todas sus manifestaciones. Esto se logra, en parte, reduciendo la intervención del gobierno en los asuntos económicos. Además, los resultados de estudios como éste nos deben llevar a cambiar nuestra filosofía reglamentaria, de forma tal que la redacción de los reglamentos enfatice más el logro de unos objetivos deseables y menos la redacción detallada de reglas.

Otro estudio que arrojó luz sobre esto fue publicado en la edición de febrero de 2002 del *Journal of Finance*, una de las revistas académicas más importantes del campo de las finanzas, de Rafael La Porta (Harvard University), Florencio López de Silanes (Yale University) y Andrei Shleifer (Harvard University) que lleva por título “Government Ownership of Banks”. En este artículo, los autores presentan evidencia sobre varios aspectos de la banca gubernamental, y su relación con el desarrollo económico, que tiene mucha relevancia para Puerto Rico y que es importante que consideremos. En esencia, los hallazgos de este estudio se pueden resumir en cuatro aspectos importantes.

En primer lugar, luego de considerar 92 países a través de todo el mundo, los autores encontraron un gran número de éstos cuyos principales bancos son propiedad, parcial o totalmente, del gobierno. Esta existencia de bancos gubernamentales continúa prevaleciendo en muchos lugares aún tan recientemente como en la década de los años noventa.

En segundo lugar, la existencia de bancos gubernamentales es mayor en países con un ingreso *per cápita* bajo, sistemas financieros poco desarrollados, gobiernos intervencionistas e ineficientes y pobre protección de la propiedad privada.

En tercer lugar, los autores encontraron una relación negativa robusta entre la existencia de bancos gubernamentales y el desarrollo futuro de los sistemas financieros. Dicho de otra forma, la intervención del gobierno en la banca se asocia con el retraso en el desarrollo del sistema financiero de un país.

Finalmente, los autores también encontraron una relación negativa significativa entre la banca gubernamental y el subsiguiente crecimiento en el ingreso *per cápita* y la productividad. En otras palabras, mientras mayor es la proporción de bancos que son propiedad del gobierno, menor es el futuro crecimiento económico del país.

Desde luego, esta evidencia no prueba causalidad. Es decir, los resultados presentados por los autores no prueban que la existencia de la banca gubernamental es la causa, necesariamente, de los aspectos negativos a los que se le asocia. Sin embargo, tampoco lo descarta. Los autores señalan, a la vez, que estos hallazgos sí guardan relación con el hecho de que una mayor intervención del gobierno en los asuntos económicos tiende a politizar el proceso de la distribución de recursos económicos y reduce la eficiencia económica de los países.

De hecho, para resaltar la importancia de reducir las regulaciones y la intervención del gobierno en los asuntos económicos, el Banco Mundial analiza distintos países y regiones, y los clasifica en términos de la facilidad de hacer negocios en los mismos. Estas clasificaciones se basan en varios factores, pero se enfatizan las regulaciones y demás intervenciones gubernamentales y mayor es la clasificación a medida que éstas son menos onerosas. En el caso de Puerto Rico, en el último estudio realizado por el Banco Mundial, la clasificación de la Isla descendió del escalafón Núm. 19 en que se encontraba en septiembre de 2006, a la clasificación Núm. 28 en el estudio más reciente de septiembre de 2007. (World Bank, *Doing Business 2008*, September 2007.)

Banco Mundial
Mejores Lugares para Hacer Negocios
a Base de Regulaciones
Septiembre 2007

Septiembre 2007

- 1) Singapur
- 2) Nueva Zelanda
- 3) EE.UU.
- 4) Hong Kong
- 5) Dinamarca
- 6) Reino Unido
- 7) Canadá
- 8) Irlanda
- 9) Australia
- 10) Islandia
- 11) Noruega
- 12) Japón
- 13) Finlandia
- 14) Suecia
- 15) Tailandia
- 16) Suiza
- 17) Estonia
- 18) Georgia
- 19) Bélgica
- 20) Alemania
- 21) Holanda
- 22) Letonia (Latvia)
- 23) Arabia Saudita
- 24) Malasia
- 25) Austria
- 26) Lituania
- 27) Isla Mauricio (Mauritius)
- 28) Puerto Rico**
- 29) Israel
- 30) Korea
- .
- .
- .
- 178) Congo

Septiembre 2006

- 1) Singapur
- 2) Nueva Zelanda
- 3) EE.UU.
- 4) Canadá
- 5) Hong Kong
- 6) Reino Unido
- 7) Dinamarca
- 8) Australia
- 9) Noruega
- 10) Irlanda
- 11) Japón
- 12) Islandia
- 13) Suecia
- 14) Finlandia
- 15) Suiza
- 16) Lituania
- 17) Estonia
- 18) Tailandia
- 19) Puerto Rico**
- 20) Bélgica
- 21) Alemania
- 22) Holanda
- 23) Korea
- 24) Letonia (Latvia)
- 25) Malasia
- 26) Israel
- 27) Santa Lucía
- 28) Chile
- 29) África del Sur
- 30) Austria
- .
- .
- .
- 175) Congo

Fuente: World Bank, *Doing Business 2008*, September 2007.

Esto demuestra que durante el último año, el ambiente para hacer negocios en Puerto Rico ha retrocedido significativamente. Uno de los aspectos más preocupantes de ese estudio, que a su vez resalta la precaria situación del ambiente de negocios en la Isla, es que cuando desglosamos el análisis por las varias sub-categorías evaluadas, Puerto Rico está significativamente rezagado de varios países que son competidores nuestros o que por su trasfondo o situación actual uno esperaría que los pudiéramos aventajar.

Banco Mundial
Mejores Lugares para Hacer Negocios
Análisis de Sub-Categorías
Septiembre 2007

	<u>Permisos</u>	<u>Registro de la Propiedad</u>	<u>Pago de Impuestos</u>	<u>Habilidad para Exportar</u>	<u>Hacer cumplir contratos</u>
China		29		42	20
República Dominicana	74	106	139	35	82
Venezuela	95	74			70
Iraq	104	40	37		
Bolivia	106				
Haití	126				
Puerto Rico	135	117	39	95	88

Fuente: World Bank, *Doing Business 2008*, September 2007.

A manera de ejemplo, la China, país saliendo de un sistema comunista, aventaja a Puerto Rico en el registro de la propiedad, en su habilidad para exportar y hasta en su habilidad para hacer cumplir contratos. La República Dominicana nos aventaja en las categorías de permisos, registro de la propiedad, habilidad para exportar y habilidad para hacer cumplir contratos. De hecho, Venezuela (con su tendencia anti-negocios bajo Chávez), Iraq (en plena guerra), Bolivia (que sigue la tendencia de Chávez en Venezuela) e incluso Haití nos aventajan en permisos. Venezuela también nos aventaja en registro de la propiedad y en la habilidad para hacer cumplir contratos e Iraq nos supera también en registro de la propiedad y en el pago de impuestos.

Recomendaciones:

6. Para mejorar los procesos de permisos, el Gobierno de Puerto Rico debe transferirle muchas de las responsabilidades por los permisos a profesionales licenciados como, por ejemplo, arquitectos, ingenieros y planificadores. [Una forma efectiva para implantar esta recomendación podría ser mediante una enmienda a la Ley Núm. 7 de 19 de julio de 1985, según enmendada. Esa Ley establece un proceso mediante el cual los ingenieros y arquitectos, debidamente licenciados, pueden certificar el cumplimiento con leyes, reglamentos y demás especificaciones aplicables y eso es suficiente para obtener los permisos de construcción de cuatro agencias del gobierno (Autoridad de Energía Eléctrica, Autoridad de Acueductos y Alcantarillados, Junta de Calidad Ambiental y Departamento de Transportación y Obras Públicas) sin mayor trámite burocrático y sin tener que esperar a que un técnico de la agencia revise los planos. Si a esa Ley se le añadieran todas las demás agencias que otorgan permisos de construcción como, por ejemplo, la Junta de Planificación, la Administración de Reglamentos y Permisos, el Departamento de Recursos Naturales y Ambientales, y los municipios, se podría simplificar significativamente el proceso de obtener esos permisos.]

7. El Gobierno de Puerto Rico debe estudiar la posibilidad de cambiar su estructura de leyes y reglamentos para moverse hacia una basada en principios (“principles-based regulations”) y abandonar la estructura de reglamentación detallada que rige hoy en día en la Isla. Ese concepto de reglamentación basada en principios se originó en la industria financiera en Inglaterra y ha ido ganando terreno dentro de las organizaciones reglamentadoras de la misma industria en los Estados Unidos. Su aplicación, sin embargo, se puede extender a otras industrias. En términos generales, el concepto se basa en la eliminación de reglas muy detalladas, reemplazándolas por una clara expresión del objetivo que se desea conseguir. (Véase, por ejemplo, Reilly, David, “What’s Better in Accounting, Rules or ‘Feel’?”, *Wall Street Journal*, April 30, 2007, Page C1.)

II. ASPECTOS ESTRUCTURALES

Antes de comenzar a analizar en detalle los aspectos operacionales y fiscales del Gobierno de Puerto Rico, es pertinente evaluar primero la estructura de controles que rige los mismos. Una estructura de controles adecuada es la mejor garantía de que las decisiones se puedan implantar correctamente, y también aumenta las probabilidades de que las mismas se mantengan en vigor, y se observen, a largo plazo. En el Gobierno de Puerto Rico, esa estructura de controles comienza con nuestra Constitución y se implanta a través de nuestras leyes.

A. Uso de deudas para balancear el Presupuesto General de Gastos del Gobierno de Puerto Rico.

La Sección 7, del Artículo VI, de la Constitución de Puerto Rico indica lo siguiente:

“Las asignaciones hechas para un año económico no podrán exceder de los recursos totales calculados para dicho año económico, a menos que se provea por ley para la imposición de contribuciones suficientes para cubrir dichas asignaciones.”
(Énfasis suplido)

Este texto es el que da base a la creencia general que existe en Puerto Rico de que nuestra Constitución requiere que el Presupuesto General de Gastos del Gobierno de Puerto Rico esté balanceado al momento de su aprobación. Contrario a esa creencia, sin embargo, el término “recursos totales” que forma parte de esa disposición constitucional ha sido interpretado por el Secretario de Justicia a los efectos de que el mismo incluye deudas (Opinión del Secretario de Justicia Núm. 1974-15). Hasta la fecha, ningún tribunal se ha expresado al respecto. Por lo tanto, como consecuencia de esa interpretación, el estado de derecho vigente en Puerto Rico con relación a esa disposición constitucional es que el Presupuesto General de Gastos del Gobierno de Puerto Rico puede ser balanceado mediante el uso de deudas o préstamos.

De forma consistente con esa interpretación, la Ley Orgánica de la Oficina de Gerencia y Presupuesto (Ley Núm. 147 de 18 de junio de 1980, según enmendada) permite el uso de deudas o préstamos para balancear el Presupuesto General de Gastos del Gobierno de Puerto Rico y financiar gastos operacionales:

“Si para un año económico la suma de los ingresos calculados a base de las leyes vigentes, más los recursos o saldos disponibles para asignarse, fuese menor que los gastos propuestos, el Gobernador recomendará a la Asamblea Legislativa nuevas contribuciones, empréstitos u otra acción adecuada para hacer frente al déficit calculado. Si la suma de todos los ingresos calculados fuese mayor que los egresos propuestos, el Gobernador hará las recomendaciones que a su juicio requiera el interés público”. (Artículo 5 de la Ley Núm. 147 de 18 de junio de 1980, según enmendada. Énfasis suplido.)

...

“En aquellos años económicos en que los ingresos del Tesoro Público no sean suficientes para atender las asignaciones aprobadas para dicho año económico, el Gobernador podrá autorizar al Secretario de Hacienda a tomar dinero a préstamo al Banco Gubernamental de Fomento, en primera instancia, y si fuere necesario, de cualquiera de los fondos estatales que se encuentren bajo su custodia bajo aquellos términos y condiciones que el Secretario estime aconsejable ...”. (Artículo 9 de la Ley Núm. 147 de 18 de junio de 1980, según enmendada. Énfasis suplido.)

Desde luego, de acuerdo a los principios de economía más elementales, un presupuesto balanceado mediante deudas o préstamos, por definición, no es un presupuesto balanceado. Por lo tanto, en un intento por corregir esta práctica, la Ley para la Reforma Fiscal del Gobierno del Estado Libre Asociado de Puerto Rico de 2006 (Ley Núm. 103 de 25 de mayo de 2006, según enmendada), en su Artículo 5, dispone lo siguiente:

“Se prohíbe la utilización de deudas, préstamos o cualquier mecanismo de financiamiento para cubrir gastos operacionales y para balancear el Presupuesto General de Gastos del Gobierno del Estado Libre Asociado de Puerto Rico ...”.

Por meritorio que haya sido el incorporar esa disposición como parte de la Ley para la Reforma Fiscal esto no es suficiente, sin embargo, para garantizar que la práctica de cubrir gastos operacionales y balancear el Presupuesto General de Gastos del Gobierno de Puerto Rico con deudas y préstamos vaya a desaparecer.

Por un lado, la Ley Orgánica de la Oficina de Gerencia y Presupuesto es una ley más especializada en materia de presupuesto que la Ley para la Reforma Fiscal y la misma todavía permite el uso de deudas o préstamos para esos propósitos. Por otro lado, la Constitución de Puerto Rico, según ha sido interpretada hasta la fecha, también la permite. Por lo tanto, para hacer realidad el requerimiento de que el Presupuesto General de Gastos del Gobierno de Puerto Rico esté balanceado y para discontinuar la práctica de cubrir gastos operacionales con deudas o préstamos, es imprescindible enmendar las disposiciones constitucionales y legales antes citadas.

Recomendaciones:

8. Enmendar la Constitución de Puerto Rico para prohibir el uso de deudas para balancear el Presupuesto General de Gastos del Gobierno de Puerto Rico, y para cubrir gastos operacionales, al momento de aprobación del presupuesto.

9. Enmendar la Ley Orgánica de la Oficina de Gerencia y Presupuesto (Ley Núm. 147 de 18 de junio de 1980, según enmendada) para los mismos propósitos.

Estas recomendaciones tienen como único propósito el impedir el uso de deudas o préstamos para financiar los gastos operacionales del Gobierno de Puerto Rico. Debe quedar claro, por lo tanto, que la implantación de estas recomendaciones no afecta en nada la capacidad del Gobierno de Puerto Rico, y sus Corporaciones Públicas, para emitir deudas o préstamos para financiar proyectos de mejoras capitales e inversiones de infraestructura cuyos beneficios se recibirían a lo largo de una larga vida útil.

B. Situación presupuestaria cuando no se aprueba un Presupuesto General de Gastos del Gobierno de Puerto Rico.

Otra situación sobre la cual existe mucha confusión en Puerto Rico es la situación presupuestaria del Gobierno de Puerto Rico en caso de no aprobarse un Presupuesto General de Gastos para un año fiscal en particular. De ocurrir esa eventualidad, muchos piensan que seguiría vigente el presupuesto aprobado para el año anterior. Eso, sin embargo, no es del todo cierto.

La Sección 6, del Artículo VI, de la Constitución de Puerto Rico establece lo siguiente:

“Cuando a la terminación de un año económico no se hubieren aprobado las asignaciones necesarias para los gastos ordinarios de funcionamiento del gobierno y para el pago de intereses y amortización de la deuda pública durante el siguiente año económico, **continuarán rigiendo las partidas consignadas en las últimas leyes aprobadas para los mismos fines y propósitos**, en todo lo que fueren aplicables, y el Gobernador autorizará los desembolsos necesarios a tales fines hasta que se aprueben las asignaciones correspondientes.” (Énfasis suplido)

Ese texto ha sido interpretado por el Secretario de Justicia a los efectos de que el Presupuesto General de Gastos del Gobierno de Puerto Rico no está contenido en una sola ley y que, por lo tanto, cada ley que autoriza gastos adicionales, aprobada subsiguientemente a la aprobación del presupuesto, no sólo lo enmienda, sino que lo aumenta (Opinión del Secretario de Justicia Núm. 1984-13, 1984-31 y 1985-12). Como parte de esas interpretaciones, también se ha establecido que, si no se aprobara un Presupuesto General de Gastos para un año fiscal particular, el gobernador no tiene ninguna obligación de volver a someterlo para aprobación y el Gobierno de Puerto Rico puede continuar operando de esta forma hasta que venga el momento de considerar el presupuesto para el próximo año fiscal. Hasta la fecha, ningún tribunal se ha expresado al respecto.

Esas interpretaciones, que constituyen el estado de derecho vigente en Puerto Rico con relación a esa disposición constitucional, adolece de varios problemas:

- Aunque la Sección 7, del Artículo VI, de la Constitución de Puerto Rico contiene unos requisitos que deben cumplirse al momento de aprobarse el Presupuesto General de Gastos del Gobierno de Puerto Rico, cuando se aprueba una ley subsiguiente que autoriza gastos adicionales, lo cual se ha interpretado como que enmienda ese presupuesto, no se requiere que la misma pase por el mismo cedazo. Por lo tanto, puede darse el caso, como ocurre muy frecuentemente, de que se aprueba un Presupuesto General de Gastos balanceado en su origen que luego se descuadra porque al momento de aprobarse una ley autorizando gastos no se requiere, como requisito previo a su aprobación, que la misma garantice que se mantenga el balance presupuestario.

- Debido a que las operaciones del gobierno pueden continuar inalteradas si no se aprueba un nuevo Presupuesto General de Gastos para un año fiscal en particular, no se promueve al máximo posible el diálogo entre las diferentes ramas del gobierno, pues ninguna se afectaría grandemente de no llegarse a un acuerdo. De hecho, lo opuesto ocurriría al momento de tratar de implantarse nuevos controles y ajustes presupuestarios, pues las diferentes ramas tendrían un mayor incentivo para continuar bajo los estatutos vigentes en lugar del nuevo presupuesto.
- Se permite que un gobernador pueda rechazar un presupuesto aprobado por la Asamblea Legislativa, por ejemplo, porque pueda ser más restrictivo que el actual, y seguir operando bajo el presupuesto y los estatutos vigentes. Esto significa que la Rama Ejecutiva podría determinar, unilateralmente, si se somete a unos controles presupuestarios, lo cual no es cónsono con una buena estructura de controles ni mucho menos con el sistema de pesos y contrapesos (“checks and balances”) sobre el cual está estructurada nuestra Constitución.

La Ley para la Reforma Fiscal del Gobierno del Estado Libre Asociado de Puerto Rico de 2006 (Ley Núm. 103 de 25 de mayo de 2006, según enmendada), trató de atender este problema al disponer, en su Artículo 8, lo siguiente:

“No se aprobará ninguna Ley o Resolución que autorice o cuya implantación requiera la erogación de fondos públicos sin antes mediar certificaciones bajo juramento del Director de la Oficina de Gerencia y Presupuesto y del Secretario de Hacienda, a los efectos de que, a la fecha y hora de la firma, existen o no fondos disponibles para financiar las mismas y que se identifique, expresamente, la fuente de procedencia de los mismos. Si el gasto propuesto en la legislación es de naturaleza recurrente, las certificaciones de la Oficina de Gerencia y Presupuesto y del Departamento de Hacienda deben ser, a su vez, sobre la disponibilidad de fondos recurrentes. Disponiéndose que cada una de las agencias antes mencionadas emitirá una certificación separada correspondiente a la información bajo su jurisdicción.

Toda Comisión Legislativa que radique un informe proponiendo la aprobación de una medida, deberá incluir en el mismo una sección titulada "Impacto Fiscal", en la cual certifique el impacto fiscal que

estima que la aprobación de la medida tendría sobre los presupuestos de las agencias, departamentos, organismos, instrumentalidades o corporaciones públicas, si alguno. El impacto será determinado mediante certificación emitida a esos fines por la Oficina de Gerencia y Presupuesto, el requerimiento del cual será indispensable para el trámite de la medida. De existir impacto, el informe legislativo deberá definir recomendaciones específicas a los efectos de subsanar cualquier impacto fiscal negativo que resulte de la aprobación de una pieza legislativa. Asimismo, toda medida legislativa que se pretenda aprobar que imponga obligaciones económicas a cualquier agencia, departamento, organismo, instrumentalidad o corporación pública, deberá identificar los recursos que podrá utilizar la entidad afectada para atender tales obligaciones.”

Desde luego, ha sido muy provechoso el haber incorporado esa disposición como parte de la Ley para la Reforma Fiscal para garantizar que al momento de aprobarse una ley que autorice gastos se garantice que se mantenga el balance presupuestario. Esto, sin embargo, no clarifica del todo la situación presupuestaria del Gobierno de Puerto Rico en caso de no aprobarse un Presupuesto General de Gastos para un año fiscal en particular. Además, debido a que las garantías provistas en la ley no tienen rango constitucional, nada evita que las mismas puedan ser removidas por una ley subsiguiente.

Peor aún, durante los meses de noviembre y diciembre de 2007, el Gobernador de Puerto Rico convocó a la Asamblea Legislativa a dos sesiones extraordinarias. Durante esas sesiones, se aprobaron medidas cuyo impacto fiscal se estima en \$4.5 millones para el Año Fiscal 2007-2008 y \$300 millones recurrentes para años fiscales futuros. Al día de hoy, sin embargo, no existe evidencia de que se ha cumplido con los requerimientos antes descritos de la Ley para la Reforma Fiscal a los efectos de que se certifique, bajo juramento, de que existen los fondos disponibles para absorber esos impactos fiscales y, por consiguiente, se mantenga un presupuesto balanceado.

Por lo tanto, para fortalecer el sistema de controles presupuestarios en el Gobierno de Puerto Rico y el sistema de pesos y contrapesos sobre el cual está estructurada nuestra Constitución, y para asegurar que nuestros líderes políticos tengan que dialogar entre sí y llegar a consensos para que el Gobierno de Puerto Rico pueda operar, es imprescindible enmendar la disposición constitucional antes citada.

Recomendaciones:

10. Enmendar la Constitución de Puerto Rico para requerir que si no se aprueba, por las ramas ejecutivas y legislativas, un Presupuesto General de Gastos para un año fiscal en particular, continuará rigiendo el presupuesto inicialmente aprobado para el año fiscal anterior. Ese presupuesto, sin embargo, no incluirá los incrementos de gastos que se hayan autorizado mediante medidas legislativas aprobadas con posterioridad a esa aprobación inicial.

C. Procesos de auditoría.

Uno de los componentes más importantes de un sistema de control en cualquier organización lo constituyen los procesos de auditoría interna. Para que esos procesos sean efectivos, es importante que en lugar de enfocarse en aspectos de naturaleza punitiva, estas actividades se orienten más hacia el mejoramiento continuo y el cumplimiento de procesos. Esto es particularmente importante en el caso de las organizaciones del sector gubernamental, donde son más las posibilidades de penalizar a los empleados que las de premiarlos por sus iniciativas, lo cual promueve un comportamiento defensivo y cauteloso, en lugar de acciones ágiles y pro-activas que son las que todos deseáramos.

Recomendaciones:

11. Reestructurar las oficinas de auditoría interna de las agencias e instrumentalidades del gobierno para que le den menos énfasis a la asignación de responsabilidades por las faltas cometidas y, en su lugar, le brinden mayor importancia a ofrecer recomendaciones sobre cómo mejorar los procesos administrativos que las eviten. Como parte de esos esfuerzos, se debe preferir la contratación de auditores privados en lugar de aumentar el reclutamiento de empleados públicos.

12. Desarrollar, a través de las distintas agencias e instrumentalidades del gobierno, procesos de auditoría que sigan el modelo federal de los "single audits". De esta forma, se establecen unos claros requerimientos programáticos y guías de auditoría, y se contratan auditores privados para verificar el grado de cumplimiento con los mismos.

13. Para que las auditorías rindan los mayores beneficios posibles, es necesario que las mismas se realicen con bastante celeridad y que no se permita que transcurra mucho tiempo entre las acciones administrativas realizadas y las correspondientes auditorías. Por lo tanto, se deben asignar los recursos necesarios que permitan establecer un programa de auditoría interna en cada agencia e instrumentalidad del gobierno de forma tal que las operaciones de las mismas sean objeto de procesos de auditoría interna con la debida regularidad. Lo mismo debe hacerse con respecto a las auditorías llevadas a cabo por la Oficina del Contralor. Debido a la naturaleza limitada de los recursos gubernamentales, sin embargo, es necesario que los planes de auditorías estén basados en consideraciones de riesgo-beneficio y que se le asigne prioridad a auditar los aspectos que tienen mayor potencial de impactar las operaciones más significativas de cada agencia. Como parte de ese proceso, y para lograr la inmediatez adecuada de las auditorías, debe establecerse como meta el auditar, tanto por auditores internos como por la Oficina del Contralor, las cinco áreas con mayor potencial de riesgo-beneficio de cada agencia e instrumentalidad del gobierno, por lo menos, una vez cada cuatrienio y previo a que la administración de turno abandone sus funciones.

III. ACTIVIDADES DE NATURALEZA GUBERNAMENTAL Y ACTIVIDADES PROPIAS DEL SECTOR PRIVADO

Con el trasfondo provisto por las secciones anteriores, es pertinente pasar a analizar más detalladamente las operaciones gubernamentales. Ese proceso debe comenzar con una evaluación de las actividades que actualmente lleva a cabo el gobierno para determinar si las mismas deben continuar.

En términos generales, muchas de las discusiones públicas que se han llevado a cabo con el propósito de atender los problemas del sector público de Puerto Rico han tomado como punto de partida, y dado como buenas, las actividades que hoy en día lleva a cabo el Gobierno de Puerto Rico. Contrario a esa forma tradicional dentro de la cual se tiende a analizar el problema, aquí se propone analizar cuidadosamente qué actividades, si alguna, lleva a cabo el gobierno hoy en día que deben descontinuarse.

El análisis que aquí se propone es uno más abarcador que las distintas discusiones sobre posibles privatizaciones que a menudo se generan en la Isla. Por el contrario, aquí se pretende entrar de lleno en el análisis de qué actividades son propias que en nuestra sociedad se realicen por parte del gobierno, qué actividades deben realizarse en el sector privado y qué actividades, si algunas, deben desaparecer de nuestra economía.

Por otro lado, si se fuera a recomendar la reducción, eliminación o venta de activos gubernamentales, también se debe considerar el uso que se le debe dar a los fondos, si alguno, que se pudiera recibir en el gobierno como parte de ese proceso.

Debido a los problemas presupuestarios que ha enfrentado el Gobierno de Puerto Rico durante los últimos seis años, el análisis se concentrará en aquellas actividades gubernamentales que se nutren, financieramente, del Fondo General.

A. Presupuesto General de Gastos vs. Presupuesto Consolidado del Gobierno de Puerto Rico.

Una de las principales preocupaciones que surgen cuando se evalúan posibles cambios a las operaciones gubernamentales es si éstos podrían tener un impacto adverso en la economía. Para evaluar esa posibilidad, es importante distinguir

entre el Presupuesto General de Gastos y el Presupuesto Consolidado del Gobierno de Puerto Rico.

El Presupuesto Consolidado incluye todas las fuentes y usos de recursos de todas las operaciones de agencias e instrumentalidades del Gobierno de Puerto Rico. Dentro de ese universo gubernamental, el Presupuesto General de Gastos del Gobierno de Puerto Rico representa la porción del Presupuesto Consolidado que se nutre del Fondo General.

Si utilizamos los datos para el Año Fiscal 2007-2008, el Presupuesto General de Gastos representa solamente alrededor del 35% del Presupuesto Consolidado del Gobierno de Puerto Rico. En años anteriores, esa proporción, con pequeñas variaciones, se ha mantenido bastante estable.



Los debates que se escuchan casi a diario en Puerto Rico sobre aspectos presupuestarios del Gobierno tienden a limitarse a considerar aspectos sobre el Presupuesto General de Gastos y guardan silencio sobre el componente restante del Presupuesto Consolidado del Gobierno de Puerto Rico.

En términos generales, el Presupuesto General de Gastos sólo incluye los gastos operacionales del Gobierno de Puerto Rico. Las inversiones, incluidos los proyectos de mejoras capitales, tienden a financiarse a través de las corporaciones públicas. Esas inversiones son las que representan el mayor impacto económico, pero las mismas no se reflejan en el Presupuesto General de Gastos. Así se desprende de una evaluación del Presupuesto General de Gastos de los últimos cuatro años fiscales.

Presupuesto General de Gastos (en millares)				
	(A) 2004-2005	(A) 2005-2006	(P) 2006-2007	(P) 2007-2008
Gastos de funcionamiento	\$6,708,390	\$7,062,518	\$7,031,411	\$6,873,047
Aportaciones	80,388	78,185	157,869	139,352
Incentivos y subsidios	1,685,680	1,803,699	1,688,953	1,660,475
Mejoras permanentes	0	28,168	0	0
Pago de deuda	836,325	623,515	609,767	554,126
PRESUPUESTO TOTAL	\$9,310,783	\$9,596,085	\$9,488,000	\$9,227,000

Fuente: Oficina de Gerencia y Presupuesto (A) = Actual (P) = Presupuestado

A base de lo anterior, es razonable concluir que cualquier reforma a las operaciones gubernamentales que tenga como consecuencia reducir o eliminar gastos operacionales del Gobierno de Puerto Rico no debe tener un impacto macroeconómico significativo. Por el contrario, si esas reducciones permiten liberar fondos que puedan utilizarse para aumentar las inversiones, el impacto a la economía podría ser muy positivo.

B. Fondos públicos para partidos políticos

Nuestro sistema constitucional se fundamentó en la premisa de que los seres humanos poseemos un sinnúmero de derechos que recibimos del Creador. Para

salvaguardar esos derechos, en un principio se entendió que el poder del gobierno es una de las mayores amenazas a esos derechos. Por lo tanto, nuestro ordenamiento constitucional está diseñado para limitar el radio de acción del gobierno. De ahí surge nuestro sistema republicano de gobierno con tres ramas que ejercen pesos y contrapesos entre sí y nuestro orden constitucional que restringe al gobierno a llevar a cabo solamente lo que le está expresamente autorizado a realizar.

En nuestro sistema político y social, donde imperan los derechos civiles y la libertad, una de las actividades más propias del sector privado es la creación y operación de partidos políticos. Al formarse un partido político, se combinan y se hacen realidad varios derechos, como lo son la libre expresión y la libre asociación. Por lo tanto, permitir que estas organizaciones mantengan su libertad de acción lo más separadamente posible del ámbito gubernamental contribuye a salvaguardar nuestras libertades y derechos.

En Puerto Rico, sin embargo, se ha desvirtuado el diseño original de nuestro ordenamiento gubernamental. Como parte de ese proceso, se ha utilizado dinero público para financiar actividades que son más propias del sector privado. Quizás el mejor ejemplo de esto es la cantidad de dinero público que se utiliza para financiar las operaciones y las campañas de los partidos políticos.

De acuerdo a las leyes vigentes, en un cuatrienio, en Puerto Rico se podría llegar a gastar hasta \$44 millones para esos propósitos.

**Fondos Públicos Que Pueden Recibir los Partidos Políticos
(Por Cuatrienio)**

	Elecciones				<u>TOTAL</u>
	<u>Año 1</u>	<u>Año 2</u>	<u>Año 3</u>	<u>Año 4</u>	
PPD	\$300,000	\$300,000	\$300,000	\$10,100,000	\$11,000,000
PNP	300,000	300,000	300,000	10,100,000	11,000,000
PIP	300,000	300,000	300,000	10,100,000	11,000,000
PPPR	<u>300,000</u>	<u>300,000</u>	<u>300,000</u>	<u>10,100,000</u>	<u>11,000,000</u>
TOTAL	\$1,200,000	\$1,200,000	\$1,200,000	\$40,400,000	\$44,000,000

Fuente: Ley Núm. 4 de 20 de diciembre de 1977, según enmendada, conocida como la Ley Electoral de Puerto Rico.

Este uso de fondos públicos para financiar las operaciones y campañas de los partidos políticos en la Isla se defiende, alegadamente, como necesario para reducir o eliminar la corrupción y el inversionismo político. De aceptarse esa premisa, sin embargo, habría que pensar que todas las acciones realizadas en el sector privado son corruptas y eso dista mucho de ser la realidad y de ser el fundamento para nuestro ordenamiento social y legal.

La única razón válida que se podría utilizar para defender el uso de fondos públicos para financiar las operaciones y campañas de los partidos políticos es para asegurar que la falta de fondos no sea un impedimento para que personas y grupos puedan presentarse ante el país como candidatos viables. Visto de esta forma, el reservar una cantidad limitada de fondos públicos para esos propósitos serviría para expandir nuestra democracia. A esos efectos recomendamos lo siguiente:

Recomendaciones:

14. Proveer fondos públicos para financiar las operaciones y campañas de cada partido político, pero limitado a lo siguiente:

	<u>Total</u>
Años no electorales (1-3) = \$500,000	\$1,500,000
Año electoral (4) = \$1,500,000	<u>1,500,000</u>
Total (por partido)	\$3,000,000

Además, se establecerán las siguientes condiciones:

- No habrá ajuste por inflación para esos fondos.
- Cada partido escogerá, anualmente, si se acoge o no a este beneficio. De así hacerlo, no podrá recibir donativos privados o ningún otro dinero para gastar en exceso de las cantidades antes indicadas.
- Sólo se aportará al partido y a su candidato a gobernador. Ningún otro candidato recibirá fondos públicos.

De adoptarse esta recomendación, la cantidad máxima que podrían recibir los partidos políticos durante un cuatrienio se reduciría a \$12 millones. En comparación con los \$44 millones que podrían recibir actualmente, esa cifra representaría un ahorro de \$32 millones cada cuatro años. Si a esto le añadimos el hecho de que el propósito de esta recomendación es proveerle financiamiento a grupos que de otra forma no podrían participar en la vida política, y que las condiciones restrictivas que se recomiendan le podrían hacer poco atractivo esos fondos públicos a los partidos políticos tradicionales, los cuales podrían decidir no aceptarlos, el ahorro podría ser aún mayor.

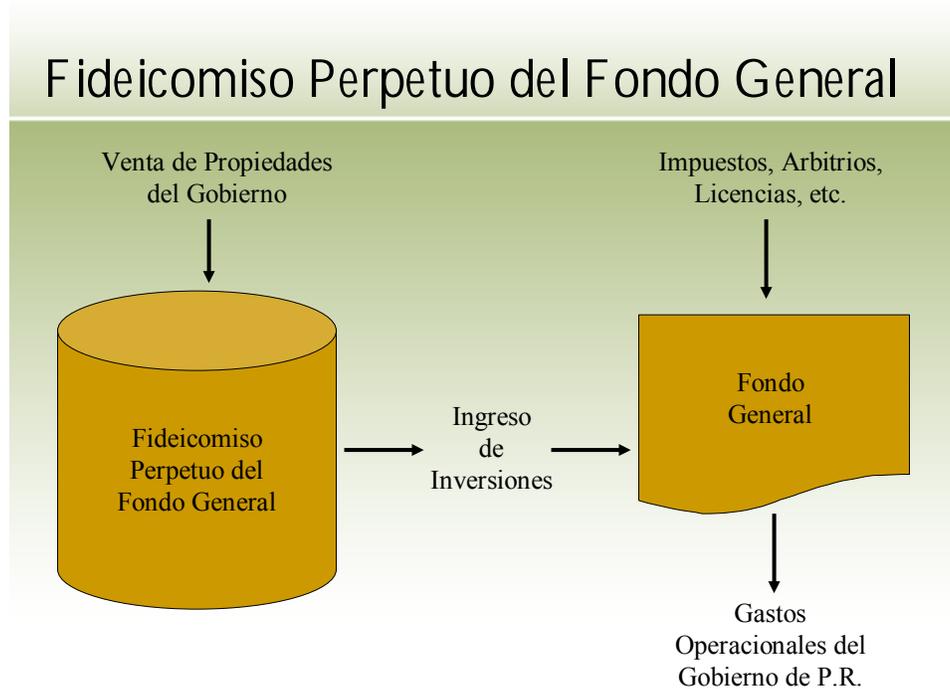
C. Fideicomiso Perpetuo del Fondo General

Como parte de este proceso de evaluar las actividades que deben permanecer en el sector gubernamental y cuáles deben llevarse a cabo por el sector privado, estaremos recomendando la reducción o eliminación de algunas actividades gubernamentales. La implantación de esas recomendaciones podría implicar la venta o liquidación de activos gubernamentales, lo cual le generaría fondos al

erario. Para capturar esos fondos y evitar que los mismos se utilicen para cubrir gastos operacionales recurrentes, entendemos que se debe crear una estructura financiera que los capture y permita un uso más adecuado.

Recomendaciones:

15. Crear el Fideicomiso Perpetuo del Fondo General y depositar en el mismo el producto de la venta o liquidación de activos del Gobierno de Puerto Rico. Una vez depositados los fondos, los mismos pasarán a formar parte del principal del Fideicomiso. Ese principal no podrá ser utilizado para otra cosa que no sea para inversión. Sólo podrá ser usado el dinero resultante del rendimiento obtenido de esas inversiones, el cual sólo se utilizará como ingreso para nutrir el Fondo General.



Con este mecanismo, a medida que se vendan propiedades gubernamentales y el producto de las mismas contribuya a aumentar el principal del Fideicomiso Perpetuo del Fondo General, se generarán más ingresos para el Fondo General. Esto permitirá que se reduzcan los impuestos, arbitrios y cargos por servicios que hoy en día pagamos los ciudadanos. Esa reducción de impuestos contribuirá, positivamente, al desarrollo económico de la Isla.

D. Banca Gubernamental

Puerto Rico es uno de los lugares con una amplia participación del gobierno en actividades bancarias. Esto incluye, por lo menos, tres agencias de gobierno: (1) el Banco Gubernamental de Fomento para Puerto Rico (BGF); (2) el Banco de Desarrollo Económico (BDE); y (3) la Autoridad para el Financiamiento de la Vivienda (AFV).

Por muchos años, esta participación del Gobierno de Puerto Rico en actividades bancarias se ha visto como positiva y se ha tendido a suponer que la misma contribuye al desarrollo económico de la Isla. Estudios académicos recientes, sin embargo, tienden a indicar lo contrario. Así se desprende, por ejemplo, de estudios como el publicado en la edición de febrero de 2002 del *Journal of Finance*, y el cual discutimos anteriormente en la Sección I.B En ese artículo, los autores presentan evidencia que sugiere que la banca gubernamental, lejos de contribuir al desarrollo económico de los países, tiende a perjudicarlo.

Los resultados de este estudio, al igual que muchos otros que han encontrado hallazgos similares, sugieren que en Puerto Rico se debe reducir la participación del gobierno en actividades bancarias y dejar que sea la banca privada quien las provea. En específico, esto tiene implicaciones importantes para las agencias de gobierno que proveen servicios bancarios que pudiera estar ofreciendo, en su lugar, el sector privado.

Entre las agencias gubernamentales que ofrecen servicios bancarios, el BGF tiene dos funciones básicas:

- Servir como agente fiscal del Gobierno de Puerto Rico, y
- Proveer servicios bancarios, primordialmente a agencias del gobierno.

En su rol de agente fiscal, el BGF tiene la obligación de, entre otras cosas, velar por la salud fiscal del Gobierno de Puerto Rico y llevar a cabo las emisiones de bonos necesarias en los mercados financieros.

En su rol de banco, el BGF le ofrece préstamos a, y recibe depósitos de agencias e instrumentalidades del Gobierno de Puerto Rico. En esa función, el BGF es la entidad que ha permitido que el Gobierno de Puerto Rico haya gastado más allá de sus recursos. Esto se demuestra con el crecimiento de la deuda extraconstitucional, que consiste, en gran medida, de los préstamos que le ha

otorgado el BGF a las distintas agencias e instrumentalidades del Gobierno de Puerto Rico para cubrir, primordialmente, gastos operacionales. Durante los últimos seis años, esa deuda extraconstitucional ha aumentado alrededor de \$6 millones. En promedio, esto equivale a gastos de \$1 millón en exceso de los recursos disponibles.



Resulta lógico pensar que, si en lugar del BGF, hubiese sido la banca privada quien hubiese evaluado la otorgación de estos préstamos, quizás los mismos no se hubieran otorgado, lo cual hubiese contribuido a evitar la crisis fiscal de los últimos años. Esto, unido a los estudios mencionados anteriormente, debe sugerir seriamente la eliminación de esta función en el BGF.

Por su parte, el BDE tiene, como propósito principal, ofrecerle financiamiento a empresas del sector privado, dando preferencia a los pequeños y medianos empresarios puertorriqueños. De igual forma, la AFV otorga préstamos para la compra o desarrollo de viviendas a personas y familias de ingresos bajos o moderados.

La banca privada en Puerto Rico está más que capacitada para ofrecer estos servicios como parte de sus operaciones normales. Además, si tomamos en cuenta que la banca privada en la Isla está obligada a cumplir con el Community

Reinvestment Act, y que ésta tiende a cumplir con esas obligaciones con meramente proveerle fondos a esas entidades bancarias gubernamentales, pues muchas de las actividades que hoy en día se llevan a cabo por estas entidades bancarias del gobierno también se llevarían a cabo por parte de la banca privada si tales esas entidades gubernamentales no existieran.

Recomendaciones:

16. Eliminar todas las funciones bancarias del Banco Gubernamental de Fomento para Puerto Rico y mantenerlo solamente en su rol de agente fiscal. Como parte de ese proceso, se deben liquidar todos los activos y deudas producto de sus actividades bancarias y depositar el neto restante en el Fideicomiso Perpetuo del Fondo General.

17. Establecer un período de transición (“phase-out”) de seis (6) años a través del cual el Banco de Desarrollo Económico se irá preparando para convertirse en una entidad separada del gobierno. Luego de terminado ese período de transición, el Banco de Desarrollo Económico se convertirá en una entidad totalmente independiente del gobierno y vendrá obligado a devolverle al gobierno todas las aportaciones recibidas del Fondo General o de cualquier otra fuente gubernamental. Esa devolución se hará a través de un período de no más de diez años de duración, el cual comenzará una vez terminado el período de transición de seis (6) años antes mencionado. El dinero así recibido por el gobierno se depositará en el Fideicomiso Perpetuo del Fondo General.

18. Establecer un período de transición (“phase-out”) de seis (6) años a través del cual la Autoridad para el Financiamiento de la Vivienda se irá preparando para convertirse en una entidad separada del gobierno. Luego de terminado ese período de transición, la Autoridad para el Financiamiento de la Vivienda se convertirá en una entidad totalmente independiente del gobierno y vendrá obligada a devolverle al gobierno todas las aportaciones recibidas del Fondo General o de cualquier otra fuente gubernamental. Esa devolución se hará a través de un período de no más de diez años de duración, el cual comenzará una vez terminado el período de transición de seis (6) años antes mencionado. El dinero así recibido por el gobierno se depositará en el Fideicomiso Perpetuo del Fondo General.

E. Corporación de Puerto Rico para la Difusión Pública

Una de las formas más confiables para determinar si una actividad gubernamental se debe continuar llevando a cabo es analizando si el mercado ya está proveyendo el mismo servicio adecuadamente. En ese sentido, las operaciones de radio (940 AM y 91.3 FM) y televisión (WIPR-Canal 6 y WIPM-Canal 3) que todavía mantiene el gobierno a través de la Corporación de Puerto Rico para la Difusión Pública pueden ser descontinuadas.

En términos de televisión, Puerto Rico cuenta con cuatro estaciones o cadenas comerciales privadas: WKAQ (Canal 2), WAPA (Canal 4), WSTE (Canal 7) y WLII (Canal 11-Univisión). A esto se añaden las distintas operaciones de televisión por cable como, por ejemplo, One Link Communications, Liberty Cablevision, Choice Cable TV, DirecTV, Dish Network y las múltiples opciones de televisión por medio de satélite. Además, cuenta con varios canales con programación religiosa como lo son, entre otros, WPRV (Canal 13-Teleoro) y WUJA (Canal 15-Generación Victoriosa). Incluso dos sistemas universitarios (SUAGM y la Universidad Sagrado Corazón) transmiten programación de interés público, incluyendo programas de la cadena PBS.

En cuanto a radio se refiere, la situación es muy similar con un nutrido grupo de estaciones, AM y FM, ofreciendo una amplia gama de programación en el Área Metropolitana de San Juan con estaciones repetidoras a través de toda la Isla. Además, hay estaciones de radio locales en diversos puntos de Puerto Rico.

Recomendaciones:

19. Establecer un período de transición (“phase-out”) de 6 años a través del cual se le irá reduciendo el subsidio del Fondo General a la Corporación de Puerto Rico para la Difusión Pública. Luego de terminado ese período de transición, la Corporación de Puerto Rico para la Difusión Pública tendrá que operar sin subsidio del gobierno. Además, tendrá que comenzar a pagar renta por el uso de sus instalaciones físicas o, en su defecto, tendrá que comprarlas, a precio de mercado, y convertirse en una operación privada. El dinero recibido por el gobierno por concepto de renta o venta de las propiedades se debe depositar en el Fideicomiso Perpetuo del Fondo General.

F. Centro de Bellas Artes Luis A. Ferré

Otra que debe ser atendida por el mercado privado, sin necesidad de subsidios del gobierno, es la industria de entretenimiento. Dentro de esa industria, una de las instalaciones propiedad del Gobierno de Puerto Rico que debe hacer una transición hacia la autosuficiencia financiera es el Centro de Bellas Artes Luis A. Ferré.

El Centro de Bellas Artes Luis A. Ferré abrió sus puertas al público el 9 de abril de 1981. Desde entonces, además de cobrar por muchos de sus servicios, anualmente recibe subsidios del Fondo General. A manera de ejemplo, durante el Año Fiscal 2007-2008, el presupuesto del Centro de Bellas Artes Luis A. Ferré ascendió a más de \$5 millones, de los cuales poco más de \$3.6 millones provinieron del Fondo General, como se indica a continuación:

Centro de Bellas Artes Luis A. Ferré Presupuesto Año Fiscal 2007-2008

Ingresos propios	\$1,752,000
Subsidio del gobierno	<u>3,642,000</u>
Presupuesto total	\$5,394,000

Fuente: Oficina de Gerencia y Presupuesto

Después de tantos años de operar con subsidios públicos en una industria donde, a nivel internacional, el sector privado ha podido ser exitoso, es hora ya de que el Centro de Bellas Artes Luis A. Ferré pueda seguir operando sin subsidio del gobierno.

Recomendaciones:

20. Establecer un período de transición (“phase-out”) de 6 años a través del cual se le irá reduciendo el subsidio del Fondo General al Centro de Bellas Artes Luis A. Ferré. Luego de terminado ese período de transición, el Centro de Bellas Artes Luis A. Ferré tendrá que operar sin subsidio del gobierno. Además, tendrá que comenzar a pagar renta por el uso de sus instalaciones físicas o, en su defecto, tendrá que comprarlas, a precio de mercado, y convertirse en una operación privada. El dinero recibido por

el gobierno por concepto de renta o venta del Centro de Bellas Artes Luis A. Ferré se debe depositar en el Fideicomiso Perpetuo del Fondo General.

G. Compañía de Parques Nacionales de Puerto Rico

La Compañía de Parques Nacionales de Puerto Rico opera siete parques, el Zoológico de Puerto Rico, Dr. Juan A. Rivero, localizado en Mayagüez, y varios balnearios y áreas recreativas. Todas éstas son instalaciones que típicamente se asocian con operaciones que deben estar en manos del gobierno por el interés público que revisten.

Por otro lado, la Compañía de Parques Nacionales de Puerto Rico también opera centros vacacionales en varios lugares de la Isla:

- Boquerón, Cabo Rojo
- Punta Santiago, Humacao
- Monte del Estado, Maricao
- Punta Guilarte, Arroyo
- Villas de Añasco, Añasco

Estos centros vacacionales, donde las personas van a hospedarse y pagan por su estadía, son el tipo de instalación que más propiamente debe ser ofrecida a precio de mercado sin necesitar subsidios gubernamentales.

Recomendaciones:

21. La Compañía de Parques Nacionales de Puerto Rico debe vender o alquilar sus centros vacacionales a empresas privadas para ser operados sin subsidios del Gobierno de Puerto Rico. El dinero obtenido como resultado de esas ventas o alquileres se debe depositar en el Fideicomiso Perpetuo del Fondo General. Como resultado de este proceso, se debe también reducir el presupuesto que recibe la Compañía de Parques Nacionales de Puerto Rico del Fondo General, para reconocer la eliminación de la necesidad de subsidios al vender o alquilar los centros vacacionales.

H. Centro Cardiovascular

El Centro Cardiovascular provee servicios de salud a pacientes con condiciones cardiovasculares. Además de cobrar por muchos de sus servicios, anualmente recibe subsidios del Fondo General, aunque éstos no parecen ser tan significativos. A manera de ejemplo, durante el Año Fiscal 2007-2008, el presupuesto del Centro Cardiovascular ascendió a más de \$73 millones, de los cuales alrededor de \$5.6 millones provinieron del Fondo General, como se indica a continuación:

**Centro Cardiovascular
Presupuesto
Año Fiscal 2007-2008**

Ingresos propios	\$67,578,000
Subsidio del gobierno	<u>5,621,000</u>
Presupuesto total	\$73,199,000

Fuente: Oficina de Gerencia y Presupuesto

Como parte de la Reforma de Salud, el Gobierno de Puerto Rico ha decidido, como política pública, el dejar que sea el sector privado, y no el gobierno, quien provea los servicios de salud en la Isla. El Centro Cardiovascular es una instalación de excelencia que podría expandir sus servicios y mercadearlos mejor para así poder eliminar la necesidad de recibir subsidios del Fondo General.

Recomendaciones:

22. El Centro Cardiovascular debe comenzar a operar sin subsidios del gobierno a partir del Año Fiscal 2008-2009.

I. La Administración de Asuntos de Energía

La Administración de Asuntos de Energía tiene como su misión:

“Implantar la política pública para el desarrollo de fuentes alternas y renovables de energía y programas relacionados al manejo, utilización, protección y conservación de los recursos energéticos de Puerto Rico”.

La realidad es que el desarrollo de fuentes alternas y renovables de energía es un asunto tecnológico que no podemos esperar que resuelva el Gobierno de Puerto Rico. Este tipo de avance tiende a desarrollarse en el sector privado. Por lo tanto, no es lógico que se sigan dedicando fondos públicos a estos esfuerzos.

Por otro lado, el manejo de los recursos energéticos está mejor ubicado en la entidad que genera la energía eléctrica que, en el caso de Puerto Rico, sería la Autoridad de Energía Eléctrica.

La Administración de Asuntos de Energía sí lleva a cabo ciertos esfuerzos como, por ejemplo, el monitoreo, y la imposición de multas a las refinerías de petróleo, que sí son actividades propias del sector gubernamental. Para esto, sin embargo, no hace falta tener toda una agencia de gobierno, pues esto lo podría llevar a cabo una oficina dentro de una entidad existente como podría ser el Departamento de Recursos Naturales y Ambientales.

Recomendaciones:

23. Cerrar la Administración de Asuntos de Energía. La misma ya fue transferida al Departamento de Desarrollo Económico por la Ley #73 de Incentivos Económicos de 2008.

J. Consejo General de Educación y Consejo de Educación Superior

El Consejo General de Educación es la entidad responsable del licenciamiento de las escuelas privadas a nivel primario y secundario. El Consejo de Educación Superior hace lo propio, pero para instituciones de educación superior, tanto públicas como privadas. Aparte de permitirles operar, en muchos casos esas licencias también son imprescindibles para que las instituciones educativas puedan recibir fondos federales.

El proveerle licencias a las distintas instituciones educativas para operar es una función propia del gobierno. El beneficio de esa licencia, sin embargo, lo recibe la propia institución y sus dueños. Por lo tanto, no parece propio que sea el gobierno quien sufrague el costo de proveerle esas licencias.

Ambos Consejos también proveen servicios de acreditación. En ese caso, sin embargo, existen entidades privadas que proveen esos servicios. De hecho, hay entidades educativas en Puerto Rico que operan con la acreditación de su

respectivo Consejo, pero que no han podido obtener la acreditación de la entidad privada encargada de proveer la misma. Esto sugiere que estos Consejos podrían estar propiciando la operación en Puerto Rico de entidades educativas que no han podido lograr los mínimos de calidad requeridas por las agencias acreditadoras privadas en sus respectivos campos.

Recomendaciones:

24. El Consejo General de Educación y el Consejo de Educación Superior deben:

- Mantener las operaciones dirigidas al otorgamiento de licencias.
- Sustituir sus actividades de acreditación por las que ofrecen entidades privadas competentes.
- Requerirle a las instituciones educativas a quienes les otorguen licencias que divulguen públicamente la(s) entidad(es) privada(s) encargadas de acreditar programas similares y si la entidad cuenta con esa(s) acreditación(es).
- Eliminar el subsidio del Fondo General y generar sus propios recursos cobrándole por sus servicios a las instituciones educativas que sirven.

K. Venta de propiedades del gobierno

El Gobierno de Puerto Rico y sus instrumentalidades poseen un gran número de propiedades. Muchas de ellas son el resultado de los remanentes de terrenos que fueron adquiridos para llevar a cabo ciertos proyectos públicos. Otras han caído en desuso luego de que el propósito para el cual fueron adquiridas haya terminado sin renovarse para otros propósitos.

En la actualidad, no existe un inventario confiable de esas propiedades. Todas las indicaciones, sin embargo, apuntan a que las mismas son bastante numerosas y que podrían producirle al erario una cantidad significativa de recursos.

No existe una sola entidad gubernamental responsable de administrar esas propiedades. Por el contrario, existen, por lo menos, cinco agencias que tienen, como parte de sus funciones, la titularidad y la responsabilidad de administrar las mismas: (1) Administración de Terrenos; (2) Autoridad de Tierras; (3) Departamento de Transportación y Obras Públicas; (4) Autoridad de Carreteras y Transportación; y (5) Compañía de Fomento Industrial (PRIDCO).

Recomendaciones:

25. Consolidar todas las funciones de las agencias que administran propiedades en una sola entidad. Probablemente, la agencia más idónea para propiciar esa consolidación sería la Administración de Terrenos.

26. Encaminar un esfuerzo agresivo para vender las propiedades que estén, innecesariamente, en manos públicas. Como parte de ese proceso, se deben identificar las agencias e instrumentalidades del Gobierno de Puerto Rico que se encuentran pagando alquiler por el uso de propiedades privadas y que podrían ahorrarse dinero si, en su lugar, hicieran uso de propiedades en manos del gobierno que de otra forma no se estén utilizando. El dinero obtenido como resultado de las ventas de propiedades se debe depositar en el Fideicomiso Perpetuo del Fondo General.

IV. REFORMAS A LAS OPERACIONES PROPIAS DEL GOBIERNO

Luego de analizar las actividades que reciben recursos del Fondo General y que deben dejar de hacerlo, y las que aún sin recibir esos recursos deben dejar de llevarse a cabo por parte de una entidad gubernamental, procede ahora examinar las operaciones que son propias del gobierno y cómo las mismas se pueden mejorar. Al hacer esto, nuestro análisis descansa sobre dos premisas básicas:

- Cuando una agencia o instrumentalidad del Gobierno de Puerto Rico no funciona adecuadamente, la solución debe enfocarse en mejorar su operación. La solución a la ineficiencia de alguna operación gubernamental nunca debe ser la creación de una nueva entidad gubernamental.
- Cuando una entidad gubernamental provee servicios por los cuales cobra, se debe tratar de lograr, en la medida en que sea posible, que la tarifa que se le aplique al usuario refleje los costos reales de brindar el servicio. De lo contrario, se pierde el mecanismo de presión que normalmente ejercen los clientes en las empresas y que sirven como una herramienta adicional para mantener los costos bajos, y la eficiencia alta. Para lograr esto, en el caso de los servicios que deben ser subsidiados, se debe tratar de cambiar la estructura de subsidios para que los mismos, en lugar de ir directamente a la entidad (“direct subsidies”), los reciban los usuarios (“user-side subsidies”).

A. Visión de largo plazo

La Sección 6, del Artículo IV (Del Poder Ejecutivo), de la Constitución de Puerto Rico indica lo siguiente:

“Sin perjuicio de la facultad de la Asamblea Legislativa para crear, reorganizar y consolidar departamentos ejecutivos de gobierno, y para definir sus funciones, se establecen los siguientes: de Estado, de Justicia, de Educación, de Salud, de Hacienda, de Trabajo, de Agricultura, de Comercio y de Obras Públicas. Cada departamento ejecutivo estará a cargo de un Secretario de Gobierno.”

Esa Sección organiza la rama ejecutiva del Gobierno de Puerto Rico en nueve (9) departamentos. Desde luego, eso dista mucho de ser la realidad del gobierno hoy en día.

En la actualidad, el Gobierno de Puerto Rico se compone de 130 departamentos, agencias o instrumentalidades. Esto ha sido posible debido a la propia Sección antes citada, la cual permite la creación de nuevas estructuras gubernamentales mediante legislación.

Ante esa realidad, la visión que se pretende adelantar a través de las recomendaciones contenidas en este informe es que, a largo plazo, el Gobierno de Puerto Rico debe regresar, lo más razonablemente posible, a esa estructura limitada del gobierno plasmada en nuestra Constitución. Esto se debe lograr mediante la eliminación o la consolidación de agencias e instrumentalidades públicas.

Con esto en mente, este informe debe interpretarse como una primera fase hacia el objetivo de convertir esa visión en una realidad. Esta primera fase, que consiste de las recomendaciones que aquí se incluyen, representa el conjunto de acciones más factibles de ser implantadas en el corto plazo, que pueden adelantar el logro de ese objetivo de más largo plazo. Una vez que esas recomendaciones se encuentren en el proceso de implantación, debe comenzarse un nuevo esfuerzo que incluya los análisis adicionales necesarios de las operaciones gubernamentales, con las recomendaciones correspondientes, para continuar adelantando el proceso que convierta en realidad esa visión. Así se viabiliza el máximo desarrollo posible de la economía de Puerto Rico de forma tal que redunde en un mejoramiento de la calidad de vida de todos los puertorriqueños.

B. Departamento de Educación

La educación pública es una actividad gubernamental en virtud de la Sección 5, del Artículo II (Carta de Derechos), de la Constitución de Puerto Rico, la cual indica lo siguiente:

“Toda persona tiene derecho a una educación que propenda al pleno desarrollo de su personalidad y al fortalecimiento del respeto de los derechos del hombre y de las libertades fundamentales. **Habrà un sistema de instrucción pública** el cual será libre y

enteramente no sectario. **La enseñanza será gratuita** en la escuela primaria y secundaria y, hasta donde las facilidades del Estado lo permitan, se hará obligatoria para la escuela primaria. La asistencia obligatoria a las escuelas públicas primarias, hasta donde las facilidades del Estado lo permitan, según se dispone en la presente, no se interpretará como aplicable a aquellos que reciban instrucción primaria en escuelas establecidas bajo auspicios no gubernamentales. **No se utilizará propiedad ni fondos públicos para el sostenimiento de escuelas o instituciones educativas que no sean las del Estado.** Nada de lo contenido en esta disposición impedirá que el Estado pueda prestar a cualquier niño servicios no educativos establecidos por ley para protección o bienestar de la niñez." (Énfasis suplido)

Como se puede apreciar, esa disposición constitucional no sólo establece la educación pública, sino que también determina que la misma será "gratuita". Además, le prohíbe al estado utilizar fondos públicos para sufragar la educación en escuelas privadas, aún si esto beneficiara a los estudiantes cuyos padres no poseen los recursos para poder obtener esa mejor educación por cuenta propia.

El costo de proveer esa educación representa una carga económica significativa para el erario. A manera de ejemplo, en el Año Fiscal 2007-2008, el presupuesto del Departamento de Educación ascendió a más de \$3,600 millones. De éstos, alrededor de \$2,400 millones provienen del Fondo General, lo cual representa el 26% del Presupuesto General de Gastos del Gobierno de Puerto Rico, constituyendo así su componente mayor.

Departamento de Educación (Año Fiscal 2007-2008)

➤ Presupuesto:	
▶ Consolidado	\$3,658,194,000
▶ Fondo General	\$2,396,152,000
➤ Número de estudiantes	
▶ Programa regular	534,079
▶ Educación especial	15,975
▶ Postsecundario tecnológico y otros	<u>3,963</u>
TOTAL	554,017
➤ Costo por estudiante	
▶ Presup. Consolidado:	$\$3,658,194,000/554,017 = \$6,603$
▶ Fondo General:	$\$2,396,152,000/554,017 = \$4,325$

Fuente: Oficina de Gerencia y Presupuesto

Cuando se analiza ese presupuesto, y se desglosa por estudiante, los números no parecen desproporcionados. De hecho, el costo por estudiante parece estar a un nivel comparable con el costo de estudiar en muchas escuelas privadas en Puerto Rico. Es un hecho sabido, sin embargo, que la calidad de la educación pública deja mucho que desear y que la misma tiende a ser inferior a la calidad de la educación que se ofrece en el sector privado.

Hay muchas razones por las cuales existen problemas con la calidad de la educación pública en Puerto Rico. Un análisis histórico, sin embargo, reflejaría que no existe una relación entre la calidad de la educación pública en la Isla y la cantidad de fondos públicos dedicados al Departamento de Educación. El problema parece ser, no tanto la cantidad de fondos dedicados a la educación pública, sino la efectividad con la cual se utilizan los mismos.

El Departamento de Educación dedica demasiados recursos a mantener una burocracia centralizada, cuyo beneficio para la educación de los estudiantes es marginal, si alguna. Mientras los fondos se desperdician de esa manera, no dedican los suficientes recursos para cubrir necesidades básicas para el proceso educativo como lo son los libros para los estudiantes y los materiales didácticos que necesitan los maestros. De igual forma, no se proveen suficientes fondos para pagarle una compensación adecuada a los maestros que incentive a las

personas más capacitadas en nuestra sociedad a escoger una carrera profesional en el magisterio.

Recomendaciones:

27. Descentralizar el Departamento de Educación, limitando sus funciones a la certificación de maestros y el establecimiento de currículos, y transfiriéndole sus demás funciones a consorcios municipales formados utilizando las mismas reglas del programa creado por el Workforce Investment Act of 1998 (WIA). Cada uno de esos consorcios será administrado por una junta compuesta por miembros del sector privado y funcionarios electos locales.
28. Como parte de esa transferencia de funciones, se le deben transferir también a los consorcios municipales los fondos correspondientes para llevar a cabo las funciones, luego de restar los ahorros administrativos inherentes a esa descentralización.
29. Continuar la tendencia de los últimos dos años de reducir el presupuesto del Departamento de Educación, para usarlo más eficientemente.
30. Maximizar la obtención de otras fuentes de fondos para la educación como, por ejemplo, fondos federales para sustituir fondos locales.
31. Dedicar las partidas presupuestarias necesarias para garantizar que cada estudiante tenga los libros (físicamente o mediante tecnología) necesarios para estudiar dentro y fuera del salón de clases.
32. Mejorar las condiciones de trabajo de los maestros, incluyendo los aspectos salariales, para motivar que más personas bien capacitadas en nuestra sociedad opten por una carrera profesional en el magisterio. Con relación a la remuneración, el modelo que debe utilizarse es uno mediante el cual se divide la compensación del maestro en dos partes: (1) un salario básico, y (2) bonos por productividad basados en parámetros individuales (ejecutorias de cada docente y sus estudiantes) y parámetros colectivos (ejecutorias de la escuela en general).

33. Permitir que otro tipo de profesional, bien preparado en su campo de peritaje como, por ejemplo, ejecutivos y profesionales retirados, pueda realizar labores de maestros.
34. Para desarrollar nuevas fuentes de fondos para la educación, pero que estén ligadas a la excelencia académica y que no violen las disposiciones constitucionales que evitan usar fondos públicos en instituciones educativas privadas, se debe desarrollar el concepto de escuelas públicas de excelencia en las que se cobre la matrícula necesaria para cubrir el costo real de las operaciones.
- Estas escuelas estarían abiertas a todos los estudiantes sin importar su procedencia.
 - Como parte de esta iniciativa, se debe crear un fondo para ofrecerle becas a los estudiantes de menos recursos (con flexibilidad para no descontinuarlas si los padres obtienen un empleo mejor remunerado y así no desincentivar el empleo).

C. Universidad de Puerto Rico

El sistema universitario del gobierno, conocido como la Universidad de Puerto Rico (UPR), consiste de once (11) unidades, cada una de las cuales se puede considerar una universidad por sí sola.

- (1) Recinto de Aguadilla
- (2) Recinto de Arecibo
- (3) Recinto de Bayamón
- (4) Recinto de Carolina
- (5) Recinto de Cayey
- (6) Recinto de Humacao
- (7) Recinto de Mayagüez
- (8) Recinto de Ponce
- (9) Recinto de Río Piedras
- (10) Recinto de Utuado
- (11) Recinto de Ciencias Médicas

Además, existen varias oficinas u operaciones centralizadas como lo son, entre otras, la Oficina del Presidente y la Junta de Síndicos, cuyas funciones no son académicas, sino administrativas.

En términos de sus ingresos, la UPR cuenta con tres fuentes de fondos principales que, utilizando los números para el presupuesto del año fiscal 2007-2008, se desglosan de la siguiente forma:

Universidad de Puerto Rico
Estimado de Ingresos
Año Fiscal 2007-2008

Ingresos propios	\$188,423
Subsidio del Fondo General	845,571
Otros recursos	<u>447,776</u>
Presupuesto total	\$1,481,770

Fuente: Oficina de Gerencia y Presupuesto

Como se puede apreciar, el ingreso principal de la UPR, representando más del 57% de sus ingresos, proviene del Fondo General mediante una fórmula que establece la Ley Núm. 2 de 20 de enero de 1966, según enmendada. Esta ley le asigna a la UPR una cantidad equivalente al 9.6% del promedio del monto total de las rentas anuales ingresadas al Fondo General en los dos años económicos inmediatamente anteriores al año económico corriente y de lo ingresado en cualesquiera fondos especiales creados mediante legislación que se nutran de recursos generados por imposiciones contributivas. Esa fórmula se estableció en virtud de una supuesta “autonomía universitaria”, aunque la realidad es que la verdadera autonomía no se logra si no viene acompañada con la autonomía fiscal, o sea, con la capacidad de generar sus propios ingresos.

Por el lado de los gastos, para el año fiscal 2007-2008, el presupuesto de la UPR ascendió a cerca de \$1,482 millones, de los cuales alrededor de \$85 millones se asignaron para cubrir los gastos de la administración central del sistema, como se indica a continuación:

Universidad de Puerto Rico
Presupuesto de Gastos
Año Fiscal 2007-2008

Administración central	
Dirección y administración general	\$44.761
Sistema universitario	47.666
Junta de Síndicos	<u>3.941</u>
Gastos de administración central	\$84.564
Recintos	<u>1,397.206</u>
Presupuesto total	\$1,481.770

Fuente: Oficina de Gerencia y Presupuesto

Lo anterior sugiere que los gastos de administración central, los cuales no necesariamente contribuyen al proceso académico, pudieran ahorrarse si se implanta un verdadero proceso de descentralización dentro del sistema.

A nivel más amplio, el hecho de que la fuente principal de ingresos de la UPR provenga de una fórmula atada a los ingresos del Fondo General representa, por lo menos, dos problemas de política pública. En primer lugar, si continúa la tendencia histórica de que los ingresos del tesoro público tienden a aumentar anualmente, entonces la proporción de los ingresos de la UPR provenientes del subsidio del estado irá aumentando prospectivamente, cuando la tendencia debería ir en la dirección contraria. En segundo lugar, los estudios demuestran que, en términos proporcionales, los estudiantes de la UPR tienden a provenir de familias con ingresos más altos que los estudiantes de universidades privadas. Esto significa que el hecho de subsidiarse directamente a la UPR, en lugar de a los estudiantes, tiene como consecuencia que, en Puerto Rico, en el caso de la educación superior, el gobierno termina subsidiando a los estudiantes de familias con más recursos en lugar de a las familias cuyos recursos son más limitados. Esto se agudiza ante el hecho de que, en Puerto Rico, la proporción de estudiantes que asisten a instituciones de educación superior (IES) privadas ha ido en aumento durante los últimos años.

A manera de ejemplo, en un estudio realizado por el Centro de Investigaciones Comerciales e Iniciativas Académicas de la Facultad de Administración de Empresas del Recinto de Río Piedras de la Universidad de Puerto Rico, se encontró que la proporción de estudiantes que ingresan a una IES pública se ha ido reduciendo de 45.22% en el año 1996 a 27.80% en el año 2002.

**Distribución Porcentual del Ingresado a las
Instituciones de Educación Superior (IES)
por Tipo de Institución Seleccionada
(1996 – 2002)**

Año	IES Pública	IES Privada
1996	45.22%	54.78%
1997	42.29%	57.71%
1998	44.11%	55.89%
1999	36.32%	63.68%
2000	35.30%	64.70%
2001	27.57%	72.43%
2002	27.80%	72.20%

Fuente: Centro de Investigaciones Comerciales e Iniciativas Académicas, Facultad de Administración de Empresas, Recinto de Río Piedras, Universidad de Puerto Rico, Perfil del Ingresado a las Instituciones de Educación Superior de Puerto Rico, 1996-2002, 23 de marzo de 2004, Tabla 23, página 34.

En ese mismo estudio se encontró que, en el año 1996, la mayor parte (63.91%) de los estudiantes con el ingreso familiar más bajo (\$1,000-\$7,499) ingresó a una IES pública. A partir de entonces, esa tendencia se ha ido revirtiendo al punto que, en el año 2002, la mayor parte (57.21%) de los estudiantes con el ingreso familiar más bajo asistió a una IES privada. Cuando analizamos a los estudiantes con el ingreso familiar más alto (más de \$50,000), en el año 1996, la mayor proporción (56.78%) de esos estudiantes ingresó a una IES privada. Aún cuando esa proporción ha ido aumentando a través del tiempo, en cada uno de los años bajo estudio los estudiantes cuyo ingreso familiar es el más alto reflejan la segunda proporción más alta de asistir a IES públicas.

**Distribución Porcentual del Ingresado a las
Instituciones de Educación Superior (IES)
por Ingreso Familiar Anual y
Tipo de Institución Seleccionada
(1996 – 2002)**

Año	Tipo de IES	\$1,000- \$7,499	\$7,500- \$14,999	\$15,000- \$29,999	\$30,000- \$49,999	Más de \$50,000
1996	Pública	63.91%	20.08%	24.83%	29.94%	43.22%
	Privada	36.09%	79.92%	75.17%	70.06%	56.78%
1997	Pública	59.30%	13.79%	17.09%	21.44%	33.42%
	Privada	40.70%	86.21%	82.91%	78.56%	66.58%
1998	Pública	59.23%	12.39%	17.23%	21.00%	34.01%
	Privada	40.77%	87.61%	82.77%	79.00%	65.99%
1999	Pública	97.97%	71.81%	76.49%	81.31%	90.64%
	Privada	2.03%	28.19%	23.51%	18.69%	9.36%
2000	Pública	55.04%	12.67%	12.74%	16.25%	25.90%
	Privada	44.96%	87.33%	87.26%	83.75%	74.10%
2001	Pública	46.49%	10.52%	13.96%	16.54%	26.48%
	Privada	53.51%	89.48%	86.04%	83.46%	73.52%
2002	Pública	42.79%	9.19%	12.99%	14.22%	24.79%
	Privada	57.21%	90.81%	87.01%	85.78%	75.21%

Fuente: Centro de Investigaciones Comerciales e Iniciativas Académicas, Facultad de Administración de Empresas, Recinto de Río Piedras, Universidad de Puerto Rico, Perfil del Ingresado a las Instituciones de Educación Superior de Puerto Rico, 1996-2002, 23 de marzo de 2004, Tabla 35, página 50. [Nota: Como se puede apreciar, los resultados para el año 1999 no siguen la misma tendencia reflejada para el resto de los años. Esto parece deberse a que, para ese año, la tasa de personas que no respondieron a la encuesta fue la más alta de todos los años bajo estudio (76.69% para el año 1999 vs. entre 26% y 45% para el resto de los años). Véase la página 15 del estudio.]

Recomendaciones:

35. Descentralizar el sistema universitario público, convirtiendo cada Recinto de la UPR en una universidad independiente, eliminando así la burocracia a nivel central.
36. Cambiar la naturaleza del subsidio a la educación universitaria en Puerto Rico, sustituyendo el subsidio directo a la institución por un subsidio directo al estudiante, independientemente de la universidad en que curse sus estudios. De este modo, todos los estudiantes, tanto en el sistema universitario público como en el privado, pagarían una matrícula de mercado. Los estudiantes que provengan de familias de escasos recursos, sin embargo, recibirían un subsidio de parte del gobierno que reduciría significativamente la cantidad que en efecto pagarían de sus propios recursos. Para salvaguardar la calidad en la educación universitaria en la Isla, ese subsidio sólo aplicaría a los estudiantes de instituciones que ofrezcan grados universitarios de, por lo menos, nivel de bachillerato y estén acreditadas por agencias reconocidas internacionalmente. Además, el subsidio se mantendría en efecto mientras el(la) estudiante demuestre un aprovechamiento académico aceptable cónsono con la obtención del grado deseado dentro de un período de tiempo razonable.

D. Procuradurías

En Puerto Rico se ha proliferado la práctica de crear nuevas oficinas de gobierno cuando otras no han funcionado adecuadamente o para resolver los problemas de la sociedad en general. Esa tendencia es contraria al rumbo futuro que debe seguir el Gobierno de Puerto Rico de reducir sus gastos y su intervención en los asuntos que mejor competen al sector privado.

Quizás uno de los mayores ejemplos de esta práctica, que se ha proliferado a través de los años, se ilustra en el caso de las distintas oficinas de procuradurías que existen y operan en la actualidad. En total, existen actualmente seis (6) distintas oficinas de procuradurías: (1) Oficina del Procurador del Ciudadano (*Ombudsman*); (2) Oficina del Procurador del Paciente; (3) Oficina del Procurador de las Personas con Impedimentos; (4) Oficina del Procurador de las Personas de Edad Avanzada; (5) Oficina del Procurador del Veterano; y (6) Oficina de la Procuradora de las Mujeres.

- Oficina del Procurador del Ciudadano (Ombudsman): Contribuye a mejorar los procedimientos administrativos de los organismos gubernamentales del Estado Libre Asociado de Puerto Rico para garantizar al ciudadano un trato justo, rápido, adecuado y libre de prejuicio.

Aparte de ésta, las demás procuradurías duplican algunas funciones que le corresponden ya a otras entidades gubernamentales o a la propia Oficina del Procurador del Ciudadano.

- Oficina del Procurador del Paciente: Tiene, entre otras, la responsabilidad de salvaguardar los derechos de todo paciente al recibir servicios de salud. Además, se supone que atiende y solucione los problemas y reclamos de éstos. La Reforma de Salud, sin embargo, le quitó al Departamento de Salud gran parte de su responsabilidad de ofrecer servicios de salud. Ante ese hecho, parecería lógico que el Departamento de Salud se dedique ahora, primordialmente, a supervisar la prestación de servicios de salud. En ese rol, le corresponde al Departamento de Salud ejercer las funciones que se le encomendaron a la Oficina del Procurador del Paciente.
- Oficina del Procurador de las Personas con Impedimentos: Vela, garantiza y protege los derechos de las personas con impedimentos para que alcancen una integración plena en todos los ámbitos de nuestra sociedad. Además, provee servicios de orientación, referido, asistencia profesional, mediación, remedios legales y administrativos a personas con impedimentos respecto a programas o servicios disponibles bajo las leyes estatales y federales vigentes. Muchas de esas funciones pueden ser ejercidas ahora por el Departamento de Salud. Además, en lo que concierne a programas o servicios disponibles de agencias gubernamentales, la Oficina del Procurador del Ciudadano tiene la capacidad legal para intervenir.
- Oficina del Procurador de las Personas de Edad Avanzada: Vela, promueve y protege los derechos de las personas de edad avanzada para asegurar y mejorar la calidad de vida de esta población en Puerto Rico. Muchas de esas funciones pueden ser ejercidas por el Departamento de Salud o por el Departamento de la Familia. Además, en lo que concierne a programas o servicios disponibles de agencias gubernamentales, la

Oficina del Procurador del Ciudadano tiene la capacidad legal para intervenir.

- Oficina del Procurador del Veterano: Vela y protege los derechos, beneficios, y atiende los reclamos y problemas, de los veteranos para el mejoramiento de la calidad de vida y el bienestar de esta población puertorriqueña. Además, ofrece orientación, representación y ayuda en los problemas que enfrentan los veteranos y sus familiares para asegurar su bienestar económico y social, garantizando la igualdad de condiciones para recibir los beneficios y privilegios que les conceden las leyes federales y estatales. Esas funciones son cónsonas con las responsabilidades de la Oficina del Procurador del Ciudadano.
- Oficina de la Procuradora de las Mujeres: Vela y garantiza los derechos humanos de las mujeres para su pleno desarrollo en la sociedad. Esto incluye el diseñar, coordinar y ofrecer conferencias en áreas tales como violencia doméstica y equidad educativa en el ambiente laboral, entre otras. También asesora, brinda asistencia legal, realiza investigaciones de casos relacionados a asuntos que afecten los derechos de la mujer y promueve legislación en beneficio de la mujer. Muchas de esas funciones pueden ser ejercidas por el Departamento del Trabajo y Recursos Humanos, por el Departamento de la Familia o por el Departamento de Justicia. Además, en lo que concierne a programas o servicios disponibles de agencias gubernamentales, la Oficina del Procurador del Ciudadano tiene la capacidad legal para intervenir.

Recomendaciones:

37. Cerrar todas las procuradurías existentes y traspasarle las funciones posibles a otras agencias gubernamentales. De esta forma, dejarían de existir las siguientes oficinas:
 - Procurador del Ciudadano (*Ombudsman*)
 - Procurador del Paciente
 - Procurador de las Personas con Impedimentos
 - Procurador de las Personas de Edad Avanzada
 - Procurador del Veterano
 - Procuradora de las Mujeres

38. Crear una sola Procuraduría que consolide todas las funciones de las Procuradurías existentes que no les puedan ser traspasadas a otras agencias gubernamentales.

E. Compañía de Fomento Industrial (PRIDCO)

La Compañía de Fomento Industrial (Puerto Rico Industrial Development Company o PRIDCO) tiene como misión el fomentar el desarrollo industrial y económico de Puerto Rico para competir en igualdad de condiciones en el mercado mundial. A base de los datos oficiales disponibles que miden el resultado de sus esfuerzos dirigidos a promover empleos y nuevas inversiones en la Isla, sin embargo, parece bastante evidente que su desempeño en esas áreas en los últimos años no ha sido adecuado.

**Compañía de Fomento Industrial
Datos Estadísticos que Acompañan el Presupuesto
Año Fiscal 2007-2008**

	<u>2006</u>	<u>2007</u>	<u>2008</u>
Empleos promovidos	5,377	6,327	7,451
Negocios adicionales y extensiones	49	52	55
Proyectos a promoverse	106	112	119
Servicios a la Industria	13,944	15,338	0
Solicitudes de patentes de inversionistas recibidas y tramitadas	526	579	0

Fuente: Oficina de Gerencia y Presupuesto

Cuando analizamos los datos presupuestarios de PRIDCO, utilizando como base el año fiscal 2007-2008, nos percatamos de que PRIDCO está bastante cerca de cubrir sus necesidades fiscales con sus propios ingresos. Además, PRIDCO todavía subsidia los esfuerzos promocionales de la industria del ron en Puerto Rico, una actividad del sector privado que debería poder cargar con esa responsabilidad sin necesitar apoyo financiero del sector público.

Compañía de Fomento Industrial
Presupuesto
Año Fiscal 2007-2008

Ingresos propios - Gastos operacionales	\$51,390,000
Ingresos propios – Mejoras permanentes	48,070,000
Préstamos y emisiones de bonos	26,000,000
Fondos federales	2,757,000
Fondos especiales estatales (promoción de ron)	25,000,000
Subsidio del Fondo General	10,000,000
Otros	<u>35,000,000</u>
Presupuesto total	\$198,217,000

Fuente: Oficina de Gerencia y Presupuesto

A base del análisis de resultados y de presupuesto, resulta lógico concluir que PRIDCO necesita un cambio de estrategia que le permita ser más eficiente en la promoción de inversiones, y por ende, de empleos, en la Isla. Si tomamos como base las nuevas tendencias económicas mundiales, esos cambios y mejoras deben incluir, entre otras, el utilizar más al sector privado como apoyo en sus actividades de promoción y de otro tipo. Esto no solamente le permitiría ser más exitosos en cumplir con su misión, sino que también le permitiría reducir sus gastos lo suficiente como para, no sólo dejar de depender financieramente del Fondo General, sino para liberar los fondos que actualmente se utilizan para promocionar el ron y dirigirlos hacia otras necesidades más apremiantes y que no se puedan financiar de otras fuentes.

Recomendaciones:

39. La Compañía de Fomento Industrial (PRIDCO) debe operar con sus propios ingresos, sin recibir subsidios del Fondo General.
40. Establecer un programa mediante el cual firmas de abogados, de CPA y cualquier otro promotor privado pueda llevar a cabo las funciones de promover industrias y ser compensado por ello.
41. Terminar el subsidio del gobierno a la promoción del ron.

F. Administración de Asuntos Federales de Puerto Rico (PRAFA)

La Administración de Asuntos Federales de Puerto Rico (PRAFA, por sus siglas en inglés) tiene, como su función principal, el representar al Gobierno de Puerto Rico, sus dependencias y municipios ante el Gobierno Federal de los Estados Unidos. A través de los años, a PRAFA también se le han ido añadiendo funciones que incluyen actividades relacionadas con los gobiernos estatales así como también con organizaciones comunitarias. Para esto, además de su oficina en Washington, D.C., PRAFA cuenta con oficinas regionales en New York, Chicago y Orlando.

Estas funciones de PRAFA son adicionales a las del Comisionado Residente de Puerto Rico, puesto que fue creada por la Ley Foraker de 1900 para los mismos propósitos.

En términos de presupuesto, en el Año Fiscal 2007-2008, a PRAFA se le asignaron \$6,255,000 del Fondo General. Esa cifra incluye fondos para financiar las operaciones de las oficinas regionales y hasta para gastos de representación del Comisionado Residente, además de los que éste ya recibe del Congreso Federal, como se desglosa a continuación.

Administración de Asuntos Federales de Puerto Rico Presupuesto Año Fiscal 2007-2008

Asesoramiento en asuntos federales	\$4,598,000
Oficinas regionales	1,395,000
Gastos de representación del Comisionado Residente	<u>262,000</u>
Total	\$6,255,000

Fuente: Oficina de Gerencia y Presupuesto

El presupuesto total de PRAFA, aún si se limitara al correspondiente a sus funciones en Washington, D.C. y se eliminara la partida del Comisionado Residente, es el más alto de todos los presupuestos de oficinas comparables de los distintos estados y territorios de los Estados Unidos, según una encuesta realizada por la *National Governors Association*:

<u>Presupuesto anual</u>	<u>Estados o Territorios</u>
Menor de \$100,000	3
\$100,000 - \$199,999	7
\$200,000 - \$399,999	7
\$400,000 - \$599,999	3
\$600,000 - \$799,999	3
Mayor de \$800,000	<u>2</u>
Número de estados o territorios que respondieron	25

Fuente:

“The Governor’s Washington, D.C. Office,” Office of Management Consulting and Training, 2007 Management Note, National Governors Association, 2007.

El alto presupuesto de PRAFA debe ser considerado a la luz del hecho de que, aparte del Comisionado Residente, el Gobierno de Puerto Rico no cuenta con ningún otro recurso oficial que represente sus intereses en la capital federal.

Recomendaciones:

42. Mantener en operaciones a la Administración de Asuntos Federales de Puerto Rico (PRAFA), pero limitarla solamente a sus funciones relacionadas con asesoramiento en asuntos federales.
43. Cerrar las oficinas regionales que todavía mantiene la Administración de Asuntos Federales de Puerto Rico (PRAFA) en New York, Chicago y Orlando.
44. Eliminar los gastos de representación que le paga el Gobierno de Puerto Rico al Comisionado Residente a través de la Administración de Asuntos Federales de Puerto Rico (PRAFA), de forma tal que éste se limite a recibir los fondos que le corresponden del Congreso de los Estados Unidos.

G. Comunidades Especiales

La Oficina del Coordinador General para el Financiamiento Socioeconómico y la Autogestión, mejor conocida como la oficina de “Comunidades Especiales”, se

creó en el año 2001 con la misión de estimular a los residentes de las comunidades marginadas a participar e involucrarse activamente en la solución de problemas y situaciones que les afectan, para el mejoramiento de la calidad de vida en sus comunidades. Esa función, sin embargo, se le había delegado a los municipios de Puerto Rico desde el año 1991, a través de la Ley de Municipios Autónomos:

“Los municipios podrán establecer, mediante ordenanza, una División de Asuntos de la Comunidad, para desarrollar e implantar cualquier programa de divulgación, fomento y asesoramiento sobre los mecanismos, sistemas y procedimientos dispuestos por ley u ordenanza **para canalizar la colaboración y participación directa de los ciudadanos** ...” (Artículo 16.002 de la Ley Núm. 81 de 30 de agosto de 1991, según enmendada, conocida como la Ley de Municipios Autónomos. Énfasis suplido.)

Por lo tanto, esta oficina representa una duplicidad de esfuerzos en un área que ya había sido designada por ley como una competencia de los municipios. Más aún, de continuar en operación esa oficina a nivel central, se estaría actuando en contra de la descentralización del Gobierno de Puerto Rico, que tan necesaria es para hacer más eficientes los esfuerzos del sector gubernamental.

Recomendaciones:

45. Cerrar la Oficina del Coordinador General para el Financiamiento y la Autogestión, mejor conocida como la Oficina de Comunidades Especiales.

H. Secretaría de Asuntos Públicos

La Secretaría de Asuntos Públicos fue creada en el año 2002 para coordinar los esfuerzos de comunicación de la Rama Ejecutiva del Gobierno y así asegurar que los mensajes y la política pública sean divulgados de manera uniforme y acorde a los objetivos establecidos por el Gobierno de Puerto Rico. Además, organiza y coordina todos los ámbitos relacionados con el calendario y programa de trabajo de la Oficina del Gobernador.

Vista de esta forma, la Secretaría de Asuntos Públicos realiza, por un lado, una función de relaciones públicas de la Rama Ejecutiva, algo que se debe reducir al mínimo posible en el Gobierno de Puerto Rico. Por otro lado, esa Secretaría

duplica ciertos esfuerzos que deben ser llevados a cabo por la oficina propia del gobernador.

Recomendaciones:

46. Cerrar la Secretaría de Asuntos Públicos, pues su función es realmente una de relaciones públicas y de duplicar esfuerzos que se realizan, o se deben realizar, en otra oficina ya existente.

I. Instituto de Estadísticas

Desde tiempo inmemorial, la disponibilidad de datos estadísticos sobre aspectos económicos y de otro tipo ha sido uno de los problemas más graves que enfrentan los negocios a la hora de llevar a cabo sus diferentes procesos de planificación. En parte para tratar de resolver ese problema, se creó el Instituto de Estadísticas mediante la Ley Núm. 209 de 28 Agosto de 2003, conocida como la Ley del Instituto de Estadísticas de Puerto Rico.

La función que se le asignó por ley al Instituto de Estadísticas, sin embargo, es la de “coordinar” la producción de estadísticas del Gobierno de Puerto Rico y de elaborar, en coordinación con el Poder Ejecutivo y la Asamblea Legislativa, la política de desarrollo de la función pública. Como parte de esas funciones, no se incluyó la de recopilar y producir estadísticas, las cuales se seguirán produciendo y recopilando en las respectivas agencias.

Visto de esta forma, no queda claro que esas funciones que se le asignan al Instituto de Estadísticas puedan realmente contribuir a mejorar, de forma verdaderamente efectiva, el problema de la accesibilidad de datos estadísticos que existe en Puerto Rico. Peor aún, con la creación del Instituto de Estadísticas se trató de resolver los problemas en la producción de estadísticas creando una nueva estructura gubernamental sin realmente atender los problemas en la generación de estadísticas en las agencias correspondientes.

Recomendaciones:

47. Cerrar el Instituto de Estadísticas y dedicar los esfuerzos administrativos necesarios para mejorar la generación de las estadísticas por las agencias correspondientes.

J. Transporte colectivo

En Puerto Rico, particularmente en el área metropolitana de San Juan, operan dos sistemas de transporte colectivo. Por un lado, está el sistema de transporte colectivo operado por el estado, el cual está altamente subsidiado. Por otro lado, está el sistema de “carros públicos” el cual es operado por el sector privado.

En términos del sistema de transporte colectivo público, el área metropolitana de San Juan cuenta con las guaguas operadas por la Autoridad Metropolitana de Autobuses (AMA), la ruta de guaguas de Metrobus, operada por la Autoridad de Carreteras y Transportación (ACT) mediante un contrato de operación con el sector privado y otro con la AMA, y el Tren Urbano, también operado por la ACT a través del sector privado. La Isla también cuenta con servicios de transporte por lancha en la bahía de San Juan, y provee servicio a Vieques y Culebra, a través de la Autoridad de Transporte Marítimo (ATM).

El sistema de transporte colectivo privado se conoce comúnmente como los “carros públicos” y está estrictamente regulado por el gobierno, aunque no recibe subsidio alguno.

El hecho de que la transportación colectiva pública en Puerto Rico está subsidiada por el gobierno es similar a lo que ocurre en la gran mayoría de los lugares en Estados Unidos y el resto del mundo. La forma en que se ofrece ese subsidio gubernamental al transporte colectivo, sin embargo, debe de ser analizada con más detenimiento. Por un lado, al crear corporaciones públicas y subsidiarlas directamente, se está subsidiando a todos los usuarios por igual, sin distinción de ingresos. El efecto económico de esa estructura, la cual subsidia tanto a quien no tiene los recursos para pagar el costo real de los servicios de transportación como quien los tiene, es equivalente al producido por un sistema contributivo regresivo. Por otro lado, al favorecer financieramente al sector de transporte público, en contraposición al sector privado, se incentiva el aumento en el gasto público y el gigantismo gubernamental, se premia la ineficiencia y se desincentiva el desarrollo de una industria privada de transportación. Peor aún, esa estructura organizacional y financiera impide allegar fondos que de otra forma podrían contribuir a cubrir el costo de ofrecer estos servicios. Todos estos efectos operan en contra de los objetivos que debe perseguir el Gobierno de Puerto Rico.

Para ilustrar el nivel de subsidio que está implícito en las operaciones de transporte colectivo en la Isla, a continuación se presenta el análisis de los gastos operacionales de la AMA y la ATM, a base de los números del presupuesto del año fiscal 2007-2008:

	<u>AMA</u>	<u>ATM</u>	<u>Carros Públicos</u>
Fondos recibidos del Fondo General	\$5,000,000	\$12,000,000	
Arbitrio al <i>Diesel</i> y fondos ACT	34,117,000	0	
Fondos federales	13,620,000	1,800,000	
Ingresos propios	<u>13,627,000</u>	<u>1,326,000</u>	
Gastos de funcionamiento	<u>\$66,364,000</u>	<u>\$15,126,000</u>	
Total de viajes en el año	27,947,493	896,000	
Costo por viaje	\$2.37	\$16.88	
Tarifa por viaje	0.75	2.00	\$0.75
Subsidio por viaje	\$1.62	\$14.88	\$0.00

Fuente: Oficina de Gerencia y Presupuesto

Recomendaciones:

48. Evaluar la posibilidad de cambiar la forma de financiar las operaciones de transporte colectivo como las que operan la Autoridad Metropolitana de Autobuses (AMA), la Autoridad de Carreteras y Transportación (Metrobús y Tren Urbano) y la Autoridad de Transporte Marítimo (lanchas de Vieques, Culebra y Cataño) de forma tal que, en lugar de ofrecerles un subsidio directo a esas operaciones, se requiera que las mismas cobren una tarifa que refleje el costo real de proveer los servicios. A la vez, se le ofrecerían subsidios a los usuarios (“user-side subsidies”) a base de sus necesidades económicas, pero garantizando que, en el agregado, los mismos no excedan el monto total de los subsidios directos que anteriormente se ofrecían.

K. Junta Reglamentadora de Tarifas para Servicios Públicos

El Gobierno de Puerto Rico cuenta, como parte de sus agencias e instrumentalidades, con entidades que cobran por sus servicios, pero que no

confrontan competencia al proveer los mismos. Por lo tanto, esas entidades gubernamentales operan como monopolios.

Como regla general, cuando una empresa privada opera bajo condiciones monopolísticas se entiende que la misma debe ser altamente regulada, particularmente en cuanto al cobro por sus servicios se refiere. En Puerto Rico, sin embargo, ha prevalecido la idea de que por ser monopolios en manos del gobierno, los mismos no requieren ser regulados. La experiencia con la facturación de corporaciones públicas como la Autoridad de Energía Eléctrica, la Autoridad de Acueductos y Alcantarillados y la Autoridad Metropolitana de Autobuses, entre otras, demuestra lo contrario.

El hecho de ser un monopolio que no está regulado le permite a esas corporaciones públicas ser ineficientes en sus operaciones sin sufrir consecuencias económicas a causa de ello. Esto es así debido a que, aparte de un requisito general de celebración de vistas públicas, muchas de esas corporaciones públicas pueden variar los cobros por sus servicios sin que exista un ente verdaderamente independiente que las controle y regule y que, por lo tanto, realmente se asegure de que los mismos son razonables.

Los incrementos en costos que esto causa, y la incertidumbre, afecta adversamente a todos los clientes de esas corporaciones públicas, particularmente a los negocios, lo cual es extremadamente detrimental a nuestro desarrollo económico.

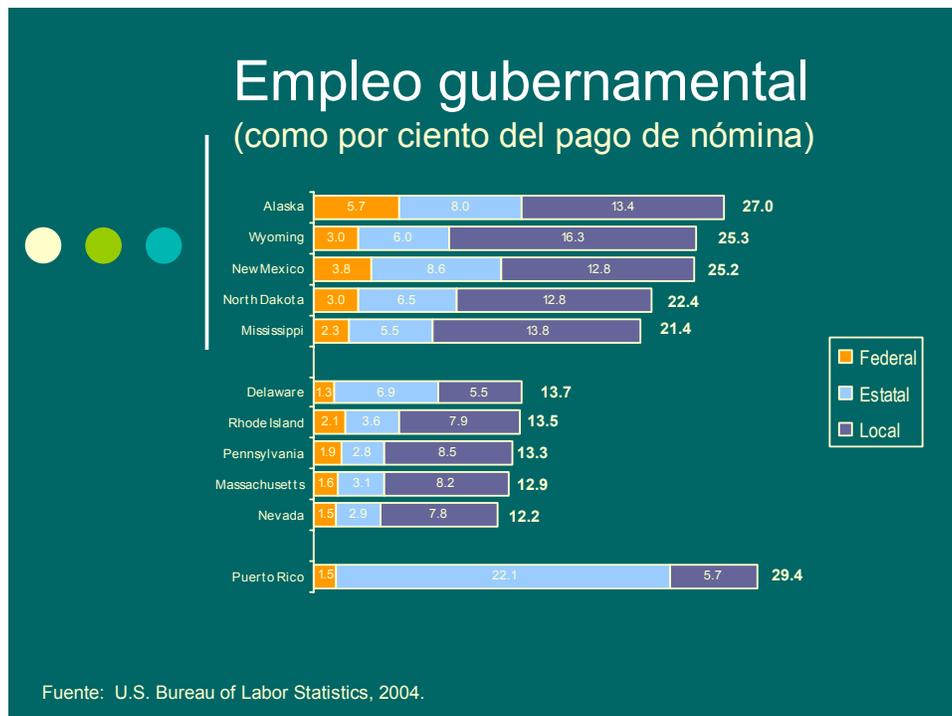
Recomendaciones:

49. Crear la Junta Reglamentadora de Tarifas para Servicios Públicos como una entidad independiente y con la capacidad de contratar expertos en las operaciones de las distintas entidades bajo su régimen reglamentador. Esa Junta sería la responsable de aprobar las tarifas de cualquier entidad gubernamental que cobre por sus servicios sin enfrentar una competencia real por los mismos.
50. Esta Junta Reglamentadora sería también la responsable de fijar la tarifa mediante la cual las compañías co-generadoras, y otras empresas privadas que producen su propia energía y generan excedentes, le venderán la energía producida a la Autoridad de Energía Eléctrica.

L. Control del empleo en el Gobierno de Puerto Rico

Una de las maneras más efectivas de evidenciar el gigantismo gubernamental en Puerto Rico es analizando la porción del empleo en nuestra economía que está ligado al sector público.

Una forma de examinar el empleo en Puerto Rico es a base del pago de nómina. Cuando hacemos esto, nos damos cuenta que en Puerto Rico casi el 30% del pago de nómina proviene del sector gubernamental. Cuando comparamos esta cifra con otros lugares nos damos cuenta que Puerto Rico es la jurisdicción dentro de los Estados Unidos que mayor proporción del pago de nómina proviene del sector público.



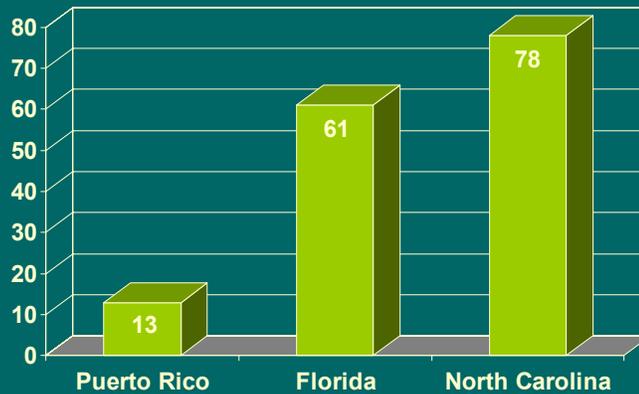
Si, en lugar de la nómina pagada, utilizamos el número de empleos, la proporción es un poco menor a la anterior (25%), pero sigue siendo mayor a la de otros lugares comparables a través del mundo.



Si unimos los dos resultados anteriores y observamos que, a base del pago de nómina, en Puerto Rico el empleo es mayor que a base del número de empleados, tenemos que concluir que en Puerto Rico no sólo hay una mayor proporción de empleados públicos que en otras jurisdicciones comparables, sino que también en Puerto Rico los sueldos en el sector público tienden a ser más altos que en el sector privado.

En un estudio separado, que también presentó evidencia que demuestra el alto nivel del empleo en el sector público en la Isla, se observó que, en promedio, en Puerto Rico hay un empleado público por cada 13 ciudadanos. Esto en comparación con la Florida, que tiene 61 ciudadanos por cada empleado público y con Carolina del Norte, donde el promedio de ciudadanos por cada empleado gubernamental asciende a 78.

Número de ciudadanos por cada empleado público



Fuente: Villamil, J. Antonio, "A Comparative Analysis of Governmental Restructuring and Economic Development Strategies in Florida and North Carolina: Implications for the Commonwealth of Puerto Rico," The Washington Economics Group, Inc., March 5, 2004.

Desde luego, ese alto nivel de empleo público tiene un impacto presupuestario significativo. Si analizamos el Presupuesto General de Gastos del Gobierno de Puerto Rico observamos que, durante los últimos seis años, los gastos de nómina y costos relacionados han representado más de la mitad del gasto total del gobierno. En lugar de ir reduciéndose, esta proporción ha ido aumentando paulatinamente, como se indica a continuación:

Gobierno de Puerto Rico
Gastos Relacionados con el Empleo en el
(en \$ millones)

	<u>2003</u>	<u>2004</u>	<u>2005</u>	<u>2006</u>	<u>2007p</u>	<u>2008p</u>
Gastos de nómina y costos relacionados	4,252	4,373	5,105	5,258	5,269	5,188
Presupuesto total	7,768	8,252	9,311	9,596	9,488	9,227
% de gastos de nómina del presupuesto total	54.7%	53.0%	54.8%	54.8%	55.5%	56.2%

p = presupuestado

Fuente = Oficina de Gerencia y Presupuesto

Es imprescindible cambiar estas tendencias cuanto antes y lograr una reducción en el empleo público en Puerto Rico. Esto hay que hacerlo, sin embargo, de forma ordenada y sin causar disloques sociales o económicos.

Recomendaciones:

51. Adoptar nuevos planes de clasificación y retribución que consoliden funciones de diferentes puestos y reduzcan el número de clasificaciones, puestos y plazas. Esto debe hacerse lo más uniformemente posible de forma tal que se reduzca la variación entre las agencias e instrumentalidades del gobierno en lo que respecta a los puestos, remuneración y demás aspectos de personal.
52. Prohibir el reclutamiento de nuevos empleados en el Gobierno de Puerto Rico, además de congelar las plazas existentes, hasta que se implanten los nuevos planes de clasificación y retribución que incorporen las recomendaciones incluidas en el inciso anterior. Mientras esto ocurra, los puestos que se deseocupen sólo podrán ser llenados mediante transferencias dentro del mismo gobierno.
53. Atemperar los salarios y los beneficios marginales en los puestos del gobierno a los de puestos comparables en el sector privado. Además, establecer en las distintas agencias e instrumentalidades del gobierno

modelos mediante los cuales se divide la compensación de los empleados públicos en dos partes: (1) un salario básico, y (2) bonos por productividad basados en parámetros individuales (ejecutorias de cada empleado) y parámetros colectivos (ejecutorias de la agencia o instrumentalidad).

54. Limitar el uso de programas de retiro temprano de empleados públicos para utilizarlos solamente en las agencias o instrumentalidades que se vayan a cerrar.

M. Municipios

A partir de la reforma municipal de 1991, en Puerto Rico se ha desarrollado un consenso a favor de la descentralización del gobierno. Como parte de ese esfuerzo, se ha tratado de apoyar el concepto que se conoce como la "autonomía municipal". Esa descentralización y esa "autonomía municipal, sin embargo, no se han podido, verdaderamente, traducir a la realidad.

Para que una entidad sea realmente "autónoma", es imprescindible que la misma no dependa de subsidios de otras y que, por el contrario, pueda generar sus propios fondos. Al día de hoy, sin embargo, la inmensa mayoría de los municipios de Puerto Rico operan bajo condiciones deficitarias y sólo pueden subsistir, económicamente, a base de subsidios que reciben del gobierno estatal. De igual forma, existen agencias que le ofrecen servicios a los municipios que operan bajo el control centralizado del gobierno estatal o son financiados por éste. Una verdadera "autonomía" debe conllevar que sean los propios municipios quienes financien y operen esos esfuerzos y esas entidades.

A la vez, los municipios de Puerto Rico no se rigen, necesariamente, por las mismas leyes que controlan el gasto y las operaciones públicas, como por ejemplo, la Ley para la Reforma Fiscal de 2006, la cual no es de aplicación a los municipios. Esto trae como consecuencia varios problemas. Por un lado, se han proliferado una serie de impuestos, cargos y arbitrios con un efecto adverso al desarrollo económico de varios municipios o regiones de Puerto Rico. Por otro lado, los municipios, los cuales tienden a sufrir de condiciones económicas más adversas que el gobierno estatal, tienen la flexibilidad de incurrir en gastos innecesarios como, por ejemplo, anuncios en los medios y publicaciones.

Recomendaciones:

55. Enmendar la Ley para la Reforma Fiscal de 2006 para hacerla extensiva a los municipios.
56. Eliminar el subsidio del Fondo General que recibe la Oficina del Comisionado de Asuntos Municipales (OCAM). De esta forma, serán los municipios quienes reciben sus servicios que subsidien su operación.
57. Permitirle a los municipios el cobro de todos sus ingresos (patentes, arbitrios de construcción, contribución sobre la propiedad, etc.) directamente, o mediante la creación de consorcios. Esto no impediría, sin embargo, que los municipios prefieran dejar centralizadas ciertas funciones en el Centro de Recaudación de Impuestos Municipales (CRIM), como por ejemplo facturación, catastro digital y segregaciones.
58. Establecer un período de transición (“phase-out”) de 10 años a través del cual se van reduciendo, paulatinamente, el Fondo de Equiparación y los fondos provenientes del Fondo General relacionados con la contribución sobre las propiedades exoneradas, hasta su eventual eliminación. De esta forma, se promueve la verdadera autonomía municipal al eliminarse los subsidios del gobierno estatal e incentivar que los problemas fiscales de los municipios se resuelvan mediante la creación de consorcios que permitan ahorros en gastos operacionales.
59. Revalorar la propiedad inmueble y ajustar las tasas de contribución sobre la propiedad.
60. Eliminar la contribución sobre la propiedad mueble y reemplazar sus recaudos mediante ahorros en gastos operacionales. De esto no ser suficiente, se podría ajustar la tasa de contribución sobre la propiedad inmueble como alternativa para reemplazar estos recaudos.

N. Asamblea Legislativa

Como se puede apreciar de todo el análisis anterior, Puerto Rico cuenta con un gobierno de gran tamaño y con un excesivo gasto público. Así se desprende de los muchos programas, oficinas y agencias que se han venido creando a través de los años. Muchos de éstos no son realmente necesarios, pues lo que hacen es

duplicar funciones que ya están asignadas a otras dependencias gubernamentales existentes o tratan de resolver problemas sociales que se pueden resolver de forma más eficiente sin la intervención de un ente público.

En gran medida, muchas de las iniciativas gubernamentales que históricamente se han llevado a cabo son el producto del gran número de personas que actualmente ocupan puestos en la Asamblea Legislativa. Estos(as) legisladores(as), al prohibírseles el llevar a cabo otra función que no sea la de legislar, canalizan sus esfuerzos y energías hacia iniciativas que, por buenas que puedan ser sus intenciones, en el análisis final no necesariamente aportan al bienestar de la sociedad.

Por otro lado, en términos generales, las acciones legislativas a través de los años se han caracterizado por estar enmarcadas en comportamientos de grupos, dominadas por los partidos políticos que definen las respectivas delegaciones. Parte de ese comportamiento también se refleja en el reclutamiento de los asesores y demás personal legislativo, dentro del cual domina el crisol político, dejando a los(as) legisladores(as), muchas veces, desprovistos del peritaje profesional necesario para llevar a cabo con éxito la función legislativa. Esto parece ser producto del hecho de que no existe separación alguna entre los procesos dirigidos a elegir a los miembros de la Asamblea Legislativa y los comicios para los demás puestos electivos.

En términos económicos, en un estudio comisionado en el año 2003 por la Cámara de Mercadeo, Industria y Distribución de Alimentos (MIDA), se determinó que la compensación anual que recibe un(a) legislador(a) en Puerto Rico asciende a \$110,770 por año. Esto representa la compensación más alta para legisladores(as) de todas las legislaturas estatales en los Estados Unidos y supera por mucho la segunda compensación más alta, que se paga en el estado de Louisiana y que asciende a \$40,168, y la media de los salarios de los legisladores en los estados de Estados Unidos, que es de \$27,900 anuales. Además, se determinó que, en Puerto Rico, cada legislador(a) tiene, en promedio, 22 empleados cuando el número comparable en las legislaturas estatales en los Estados Unidos es de 5 empleados por legislador(a).

El estudio antes mencionado también encontró que el 68% de las personas encuestadas favorecen retornar al legislador ciudadano.

Recomendaciones:

61. Reducir el número de legisladores de forma tal que el total de éstos no sea mayor de sesenta (60).
62. Prohibir la contratación de asesores particulares para cada legislador(a). En su lugar, crear una oficina de asesores profesionales con peritaje en todas las facetas del quehacer legislativo y con capacidad para contratar servicios especializados, para que asistan a todos los legisladores en sus funciones.
63. Eliminar el aumento automático a los legisladores.
64. Eliminar el pago de dietas a los legisladores por asistir a sesiones, vistas o reuniones en el Capitolio. Las dietas se pagarían única y exclusivamente para casos de trámite legislativo por sesiones o investigaciones fuera del Capitolio siempre y cuando estén fijadas, y estrictamente controladas, por un Reglamento.

O. Inversión en infraestructura de transportación

El Presupuesto General de Gastos del Gobierno de Puerto Rico se nutre del Fondo General. En la Sección III.A se demostró que ese presupuesto, generalmente, se limita a los gastos operacionales del gobierno y no incluye las inversiones y proyectos de mejoras capitales. Dicho de otra forma, los ingresos que se reciben en el Fondo General, en su gran mayoría, se utilizan para cubrir gastos operacionales y no para financiar inversiones ni proyectos de mejoras capitales.

Debido a que las inversiones y las mejoras capitales son las que representan el mayor impacto económico, cualquier reducción en gastos que permita liberar fondos del Fondo General para dedicarlos a inversiones y proyectos de mejoras capitales podría ser muy positivo para nuestra economía.

Actualmente, el Fondo General incluye, entre sus recursos, ingresos generados por actividades relacionadas con la transportación. Entre éstos podemos mencionar los arbitrios al petróleo y las licencias de vehículos de motor (marbetes). Si utilizamos los recaudos para el año fiscal 2007, que es el año fiscal más reciente que se ha terminado, podemos apreciar que estas dos

fuentes de ingresos recaudaron, ese año, alrededor de \$73 millones para el Fondo General, como se indica a continuación.

	<u>2007</u>
Arbitrios al petróleo	\$6.2
Licencias de vehículos de motor	<u>66.5</u>
TOTAL	\$72.7

Ese ingreso recurrente anual, si se transfiriera del Fondo General a la Autoridad de Carreteras y Transportación, podría viabilizar una emisión de bonos de, por lo menos, \$700 millones. Esa cantidad de fondos obtenidos de esa forma, si se canalizaran adecuadamente hacia proyectos que mejoren nuestra infraestructura de transportación, podrían beneficiar más nuestro desarrollo económico que si se mantienen financiando gastos operaciones del Gobierno de Puerto Rico.

Recomendaciones:

65. Transferirle a la Autoridad de Carreteras y Transportación los siguientes ingresos relacionados con transportación que todavía se dirigen al Fondo General:
- Arbitrios al petróleo
 - Licencias de vehículos de motor (marbetes)

V. ASPECTOS QUE TRASCIENDEN EL GOBIERNO

Aparte de los analizados anteriormente, hay otros aspectos que en Puerto Rico tienden a asociarse con el gobierno pero que, en un sentido más amplio, realmente trascienden y afectan a toda la sociedad en general. Para un análisis adecuado de esos aspectos se requeriría mucha más profundidad que la que ha sido posible como parte de este esfuerzo. Por la importancia que revisten esos aspectos, sin embargo, nos parece propio ofrecer algunas recomendaciones generales, por someras que sean, sobre los mismos y ofrecer algunos comentarios sobre la dirección y el alcance que un análisis más profundo debiera incluir.

A. **Servicios de Salud**

En términos generales, la discusión que comúnmente se escucha en la Isla sobre los servicios de salud se limita a los que reciben las personas consideradas médico-indigentes en nuestra sociedad. De ahí que el debate tiende a concentrarse en la Reforma de Salud. Ese debate, sin embargo, adolece de dos problemas principales.

En primer lugar, no se atiende adecuadamente el problema presupuestario del cual adolece este asunto. Por ejemplo, aún bajo la Reforma de Salud, el presupuesto público para esa partida se asigna antes de negociar con las aseguradoras y, por consiguiente, sin conocer verdaderamente el costo real de proveer los servicios que cubre la misma. Esto se refleja al dividir el presupuesto de la Administración de Seguros de Salud de Puerto Rico (ASES) entre el número de personas elegibles, lo cual demuestra que la cantidad asignada por persona es de alrededor de \$909.00 al año (equivalente a una prima mensual de alrededor de \$76.00), una cantidad muy por debajo del costo real de una prima de un seguro de salud comparable en el sector privado:

$$\begin{array}{r} \text{Presupuesto de la ASES} \quad \$1,418,563,000 \\ \hline \text{Personas elegibles} \quad 1,559,000 \end{array} = \text{-----} = \$909.43 \text{ anual}$$

En segundo lugar, en ese análisis, se tiende a ignorar los asuntos relacionados con la prestación de servicios de otros segmentos de la población que no son considerados médico-indigentes. Por consiguiente, la portabilidad de los servicios de salud, la accesibilidad a los mismos para todos en la sociedad y sus costos para la sociedad, entre otros, no son considerados satisfactoriamente.

Es importante que la prestación de servicios de salud se analice adecuadamente y no se limite el análisis nada más que a considerar los servicios que se proveen, de una forma u otra, a través de programas gubernamentales.

Recomendaciones:

66. Hay que expandir el análisis para procurar una mejoría en la calidad de todos los servicios de salud que se ofrecen en toda la sociedad y no solamente a los usuarios de la Reforma de Salud del gobierno. Como parte de ese esfuerzo, se debe analizar las razones por las cuales la gran demanda por servicios de salud que se observa en las instalaciones existentes no ha inducido al sector privado a invertir, significativamente, en nuevas instalaciones de servicios de salud.
67. Se debe buscar la forma de garantizar acceso universal a los servicios de salud independientemente de la situación económica de las personas. Esto se debe lograr, sin embargo, con soluciones de mercado, siendo el sector privado el que provea los servicios y utilizando las aseguradoras privadas.
68. Procurar cambios en la forma en que se adquieren los seguros de salud a través de toda la sociedad, para promover que cada persona tenga su plan de salud, adquirido a través del sector privado, y que el mismo no dependa del patrono, de forma similar a como ocurre hoy en día con los seguros de automóviles.

B. Sistemas de Retiro

Los sistemas de retiro de los empleados del Gobierno de Puerto Rico tienen unas deficiencias actuariales que, combinadas, ascienden a casi \$15,000 millones, según se desglosan a continuación:

Sistema de Retiro – Sistema Central	\$9,956
Sistema de Retiro – Judicatura	104
Sistema de Retiro – Maestros	<u>4,700</u>
Déficit actuarial total	\$14,760

Ese déficit actuarial es uno de los mayores retos a la salud fiscal y al crédito del Gobierno de Puerto Rico. Por lo tanto, atender este asunto, y resolverlo de forma definitiva, debe ser uno de los asuntos prioritarios en cualquier esfuerzo de reforma fiscal.

En Puerto Rico, sin embargo, el problema de retiro es mucho más amplio y no se limita, solamente, a los empleados públicos. Esto se debe a tres razones principales. En primer lugar, las personas en edad de retiro componen uno de los segmentos de nuestra sociedad que se encuentra en mayor crecimiento. En segundo lugar, el sistema de Seguro Social lleva varios años confrontando problemas financieros y todavía no se ha implantado ninguna solución que garantice su viabilidad a largo plazo. Esto resalta la importancia de que los puertorriqueños adoptemos planes de planificación financiera a nivel personal, los cuales son beneficiosos aún cuando el sistema de seguro social esté operando adecuadamente, pero que se hacen todavía más importantes si ese sistema cayera en aprietos. Esto nos trae al tercer aspecto que debe considerarse y es el hecho de que, en nuestra sociedad, la tasa de ahorro es muy baja, si no está en negativo.

Por lo tanto, lo correcto sería enfocar el problema de retiro en nuestra sociedad, no sólo como un problema del sector gubernamental, sino como un asunto que nos atañe a todos. De esta forma, se podrán considerar y atender todos esos aspectos.

Recomendaciones:

69. Debe ser una prioridad del gobierno el atender y resolver los problemas de déficits actuariales en los sistemas de retiro para los empleados públicos.
70. La solución debe ser multifactorial, pero debe incluir, entre otras, el dedicar anualmente una partida en el Presupuesto General del Gastos para ir amortizando esos déficits. Además, se debe considerar aumentar las aportaciones de los empleados.
71. El análisis, sin embargo, no debe limitarse a los programas de retiro de los empleados públicos. También deben analizarse las políticas públicas adecuadas que promulgarían que todos en nuestra sociedad se tomen la iniciativa de planificar adecuadamente para su retiro. Como parte de estos esfuerzos, se debe considerar la forma de equiparar los planes de retiro gubernamentales, y las políticas públicas correspondientes, a los

sistemas de retiro del sector privado. Esto debe incluir, entre otras cosas, una revisión de los beneficios contributivos disponibles para los participantes de planes de retiro del sector público que se le niegan a quienes son parte de planes de retiro privados. Después de todo, esos beneficios contributivos tienen el efecto de incentivar el empleo en el gobierno, cuando lo que se debe hacer es todo lo contrario.

Impacto Presupuestario de las Recomendaciones Sobre Reforma Fiscal
(Redondeado al Millar)

	Presupuesto Asignado <u>2006-2007</u>	Presupuesto Asignado <u>2007-2008</u>	Presupuesto a base de las <u>Recomendaciones</u>	<u>Ahorro</u>	<u>%</u>	
Administración de Asuntos Federales de Puerto Rico (PRAFA)	6,255	6,255	4,598	1,657	26.49%	Limitarla solamente a sus funciones relacionadas con asesoramiento en asuntos federales. Cerrarla.
Administración de Asuntos de Energía	149	149	0	149	100.00%	
Administración de Corrección	386,507	391,507	391,507	0	0.00%	
Administración de Desarrollo Socioeconómico de la Familia	97,710	88,710	88,710	0	0.00%	
Administración de Familias y Niños	155,714	68,638	68,638	0	0.00%	
Administración de Fomento Cooperativo	3,162	3,162	3,162	0	0.00%	
Administración de Instituciones Juveniles	90,014	80,014	80,014	0	0.00%	
Administración de Recursos Naturales	44,494	46,114	46,114	0	0.00%	
Administración de Reglamentos y Permisos (ARPE)	6,281	5,781	5,781	0	0.00%	
Administración de Rehabilitación Vocacional	13,955	13,955	13,955	0	0.00%	
Administración de Seguros de Salud de Puerto Rico	989,386	989,386	989,386	0	0.00%	
Administración de Servicio y Desarrollo Agropecuario	95,105	81,253	81,253	0	0.00%	
Administración de Servicios Generales	572	572	572	0	0.00%	
Administración de Servicios Médicos de Puerto Rico	1,700	1,700	1,700	0	0.00%	
Administración de Servicios de Salud Mental y Contra la Adicción	119,936	122,015	122,015	0	0.00%	
Administración de Terrenos	313	0	0	0		
Administración de la Industria y el Deporte Hípico	4,007	4,507	4,507	0	0.00%	
Administración del Derecho al Trabajo	15,463	14,963	14,963	0	0.00%	
Administración para el Adiestramiento de Futuros Empresarios y Trabajadores	9,830	9,830	9,830	0	0.00%	
Administración para el Cuido y Desarrollo Integral de la Niñez (ACUDEN)	13,142	0	0			
Administración para el Sustento de Menores (ASUME)	10,927	11,927	11,927	0	0.00%	
Agencia Estatal para el Manejo de Emergencias y Administración de Desastres	8,000	8,000	8,000	0	0.00%	
Aportaciones a los Municipios	382,533	354,767	354,767	0	0.00%	
Aportaciones a los Partidos Políticos	603	900	2,000	(1,100)	-122.22%	
Aportación al Fondo Presupuestario	0	0	0	0		Ver partidas que se añaden.
Aportación al Fondo de Emergencia	0	0	0	0		Ver partidas que se añaden.
Aportación al Quehacer Cultural (Ateneo Puertorriqueño)	475	500	500	0	0.00%	
Aportaciones para Retiro - Sistema Central	211,040	228,067	228,067	0	0.00%	
Aportaciones para Retiro - Sistema de Maestros	60,960	68,085	68,085	0	0.00%	
Asamblea Legislativa	128,789	127,509	127,509	0	0.00%	
Asignaciones bajo la custodia de OGP	59,000	37,222	37,222	0	0.00%	
Autoridad Metropolitana de Autobuses (AMA)	5,500	5,000	5,000	0	0.00%	
Autoridad de Carreteras y Transportación (ACT)	6,000	6,000	0	6,000	100.00%	Corporación pública. Debe depender de sus propios ingresos.
Autoridad de Conservación y Desarrollo de Culebra	654	654	654	0	0.00%	
Autoridad de Transporte Marítimo	12,000	12,000	12,000	0	0.00%	
Autoridad para el Financiamiento de la Infraestructura (AFI)	90,000	90,000	90,000	0	0.00%	
Autoridad para el Manejo de Desperdicios Sólidos	4,624	4,624	4,624	0	0.00%	
Colegio Universitario de Justicia Criminal	7,323	7,323	7,323	0	0.00%	
Comisión Apelativa del Sistema de Administración de Recursos Humanos del Servicio Público	1,708	1,942	1,942	0	0.00%	
Comisión Estatal de Elecciones	33,816	52,063	52,063	0	0.00%	
Comisión para Ventilar Querrelas Municipales	185	185	185	0	0.00%	
Comisión de Derechos Civiles	1,031	1,031	1,031	0	0.00%	
Comisión de Investigación, Procesamiento y Apelación	676	676	0	676	100.00%	Traspasar funciones al Procurador del Ciudadano.
Comisión de Relaciones del Trabajo del Servicio Público	2,587	2,287	2,287	0	0.00%	
Comisión de Servicio Público	12,616	12,286	12,286	0	0.00%	

	Presupuesto Asignado 2006-2007	Presupuesto Asignado 2007-2008	Presupuesto a base de las Recomendaciones	Ahorro	%	
Compañía de Comercio y Exportación de Puerto Rico	10,184	7,407	7,407	0	0.00%	
Compañía de Fomento Industrial	15,000	10,000	(25,000)	35,000	350.00%	Corporación pública. Debe depender de sus propios ingresos. La cantidad destinada a subsidiar la promoción de la industria del ron pasa al Fondo General.
Compañía de Parques Nacionales de Puerto Rico	23,000	22,125	15,000	7,125	32.20%	
Compañía de Turismo de Puerto Rico	4,225	0	0	0		
Compañía para el Desarrollo Integral de la Península de Cantera	413	413	413	0	0.00%	
Consejo General de Educación	2,023	2,020	0	2,020	100.00%	Debe provenir de cargos proporcionales a las entidades supervisadas.
Consejo de Educación Superior	29,540	29,540	0	29,540	100.00%	Debe provenir de cargos proporcionales a las entidades supervisadas.
Corporación de Industrias de Ciegos, Personas Mentalmente Retardadas y Otras Personas Incapacitadas de Puerto Rico	250	150	150	0	0.00%	
Corporación de Puerto Rico para la Difusión Pública (WIPR)	19,754	19,754	16,462	3,292	16.67%	Refleja la 1ra reducción de 1/6 del presupuesto en el período de transición ("phase-out") hacia la eliminación del subsidio.
Corporación de las Artes Musicales	6,182	6,182	6,182	0	0.00%	
Corporación del Centro Cardiovascular de Puerto Rico y del Caribe	0	5,621	0	5,621	100.00%	Corporación pública. Debe depender de sus propios ingresos.
Corporación del Centro de Bellas Artes	5,642	3,642	3,035	607	16.67%	Refleja la 1ra reducción de 1/6 del presupuesto en el período de transición ("phase-out") hacia la eliminación del subsidio.
Corporación del Conservatorio de Música de Puerto Rico	4,706	4,706	4,706	0	0.00%	
Corporación del Proyecto ENLACE del Caño Martín Peña						
Corporación para el Desarrollo Rural	4,016	4,016	4,016	0	0.00%	
Corporación para el Desarrollo de las Artes, Ciencias e Industrias Cinematográficas de Puerto Rico	1,164	699	699	0	0.00%	
Cuerpo de Bomberos de Puerto Rico	72,977	72,977	72,977	0	0.00%	
Cuerpo de Emergencias Médicas de Puerto Rico	25,760	27,260	27,260	0	0.00%	
Departamento de Agricultura	22,974	22,017	22,017	0	0.00%	
Departamento de Asuntos del Consumidor (DACO)	14,158	14,158	14,158	0	0.00%	
Departamento de Corrección y Rehabilitación	4,602	4,602	4,602	0	0.00%	
Departamento de Desarrollo Económico y Comercio	3,792	5,792	5,792	0	0.00%	
Departamento de Educación	2,476,500	2,396,152	2,396,152	0	0.00%	
Departamento de Estado	7,679	7,794	7,794	0	0.00%	
Departamento de Hacienda	163,442	162,742	162,742	0	0.00%	
Departamento de Justicia	154,744	154,744	154,744	0	0.00%	
Departamento de Recreación y Deportes	54,756	49,456	49,456	0	0.00%	
Departamento de Recursos Naturales y Ambientales	1,707	1,447	1,447	0	0.00%	
Departamento de Salud	300,560	258,468	258,468	0	0.00%	
Departamento de Transportación y Obras Públicas	73,940	75,440	75,440	0	0.00%	
Departamento de la Vivienda	25,726	25,726	25,726	0	0.00%	
Departamento del Trabajo y Recursos Humanos	1,869	4	4	0	0.00%	
Deuda Pública	512,197	450,702	450,702	0	0.00%	
Escuela de Artes Plásticas	3,096	3,096	3,096	0	0.00%	
Guardia Nacional de Puerto Rico	8,747	8,247	8,247	0	0.00%	
Instituto de Ciencias Forenses	18,325	18,325	18,325	0	0.00%	
Instituto de Cultura Puertorriqueña	28,299	28,299	28,299	0	0.00%	
Instituto de Estadísticas de Puerto Rico						
Junta de Apelaciones Sobre Construcciones y Lotificaciones	1,409	1,409	1,409	0	0.00%	
Junta de Calidad Ambiental	11,150	11,970	11,970	0	0.00%	
Junta de Libertad Bajo Palabra	3,479	3,306	3,306	0	0.00%	

	Presupuesto Asignado 2006-2007	Presupuesto Asignado 2007-2008	Presupuesto a base de las Recomendaciones	Ahorro	%	
Junta de Planificación	16,146	16,146	16,146	0	0.00%	
Junta de Relaciones del Trabajo	994	994	994	0	0.00%	
Oficina Estatal de Conservación Histórica	2,144	2,083	2,083	0	0.00%	
Oficina de Asuntos de la Juventud	6,001	6,001	6,001	0	0.00%	
Oficina de Ética Gubernamental	9,890	9,890	9,890	0	0.00%	
Oficina de Gerencia y Presupuesto (OGP)	19,221	19,221	19,221	0	0.00%	
Oficina de Recursos Humanos del Estado Libre Asociado	7,113	7,113	7,113	0	0.00%	
Oficina de Servicios con Antelación al Juicio	7,422	7,422	7,422	0	0.00%	
Oficina de la Procuradora de las Mujeres	5,331	5,331	0	5,331	100.00%	Una procuraduría basta.
Oficina del Comisionado de Asuntos Municipales	4,587	4,587	0	4,587	100.00%	Debe provenir de cargos proporcionales a los municipios.
Oficina del Contralor de Puerto Rico	43,000	43,000	43,000	0	0.00%	
Oficina del Coordinador General para el Financiamiento Socioeconómico y la Autogestión (Comunidades Especiales)	8,900	8,900	0	8,900	100.00%	La Ley de Municipios Autónomos le otorga esta función a los municipios.
Oficina del Gobernador	4,904	4,414	4,414	0	0.00%	
Oficina del Inspector de Cooperativas	792	792	792	0	0.00%	
Oficina del Panel Sobre el Fiscal Especial Independiente	1,925	1,925	1,925	0	0.00%	
Oficina del Procurador de las Personas con Impedimentos	3,580	3,474	0	3,474	100.00%	Una procuraduría basta.
Oficina del Procurador del Ciudadano	5,481	5,481	5,481	0	0.00%	
Oficina del Procurador del Paciente	4,399	4,399	0	4,399	100.00%	Una procuraduría basta.
Oficina del Procurador del Veterano	3,245	3,245	0	3,245	100.00%	Una procuraduría basta.
Oficina del Procurador de las Personas de Edad Avanzada	3,740	3,740	0	3,740	100.00%	Una procuraduría basta.
Policía de Puerto Rico	844,608	871,136	871,136	0	0.00%	
Salud Correccional	81,282	81,282	81,282	0	0.00%	
Secretariado del Departamento de la Familia	58,296	51,940	51,940	0	0.00%	
Secretaría de Asuntos Públicos	4,230	4,152	0	4,152	100.00%	Cerrarla.
Secretaría de la Gobernación	9,384	9,384	9,384	0	0.00%	
Tribunal General de Justicia	313,103	323,200	323,200	0	0.00%	
Universidad de Puerto Rico	805,553	845,571	761,007	84,564	10.00%	Refleja la descentralización del sistema.
Subtotal	9,488,000	9,226,790	9,013,811	212,979		
Partidas que se añaden:						
Ahorro en gastos de nómina (5% X \$5,188,213)			(259,411)	259,411		
Ingresos del Fideicomiso Perpetuo del Fondo General [\$150M X 5%]			(7,500)	7,500		
Aportación al Fondo Presupuestario	0	0	86,190	(86,190)		Aportación requerida por Ley de 1% de las rentas netas del año anterior (\$8,619,000).
Aportación al Fondo de Emergencia	0	0	86,190	(86,190)		Aportación requerida por Ley de 1% de las rentas netas del año anterior (\$8,619,000).
Aportación para reducir déficit actuarial de los sistemas de retiro [1.5% X (1 - .05) (\$5,188,213)]			73,932	(73,932)		
Total de Gastos	9,488,000	9,226,790	8,993,212	233,578		
Estimado Original de Ingresos Recurrentes			9,077,000			
SOBRANTE			83,788			

Comité de Reforma Fiscal
Colegio de Contadores Públicos Autorizados
de Puerto Rico

Miembros

CPA Diego J. Robles, Presidente

CPA Miguel A. Fonseca Crespo

CPA José Lasanta

CPA Ramón Ponte

CPA David A. Rodríguez Ortiz

CPA Gerardo A. Rodríguez

CPA Rebeca Vargas Ruiz

Carlos A. Colón De Armas, Ph.D., Consultor

Colegio de Contadores Públicos Autorizados
de Puerto Rico