

3: Políticas Fiscales, Presupuestarias y Programáticas

3.1. Alineación con el Plan de Gobierno y Plan Fiscal Certificado

Todas las partidas presupuestarias deberán formularse y ejecutarse en cumplimiento con los topes de gasto certificados en el Presupuesto y los objetivos establecidos en el Plan Fiscal. Ninguna agencia podrá comprometer recursos que provoquen déficit operacional ni realizar transacciones que resulten en incumplimiento con las disposiciones de la Ley PROMESA. Las agencias deberán priorizar los programas y servicios esenciales, particularmente en las áreas de Salud, Educación, Seguridad Pública e Infraestructura crítica, asegurando que los fondos asignados se dirijan a iniciativas que apoyen los objetivos estratégicos del Gobierno de Puerto Rico.

3.2. Reservas presupuestarias

El Art. 4(E)(5) de la Ley Orgánica de la OGP faculta a esta Oficina a establecer reservas presupuestarias y restringir los recursos a disposición de los organismos en la forma que crea pertinente cuando en la ejecución y control del presupuesto lo estime necesario.

Con el fin de cumplir con su deber ministerial, la OGP, en colaboración con la JASF, podrá establecer las restricciones que correspondan a cada año fiscal. Las agencias deben estar atentas a las reservas o restricciones que la OGP notifique en la Carta Presupuestaria cuando inicie cada ciclo presupuestario. Además, la Legislatura podrá establecer reservas adicionales en la Resolución Conjunta.

3.3. Riesgos presupuestarios

Las agencias deberán evaluar sus compromisos, operaciones, obligaciones y prioridades teniendo en cuenta los retos fiscales presentes en el año fiscal para el cual se está elaborando el presupuesto y los cuatro (4) años fiscales subsiguientes.

Esto implica que cada agencia deberá adoptar un proceso de **análisis** que permita anticipar factores internos y externos que puedan impactar su ejecución fiscal. Dicho análisis deberá integrarse como parte esencial de la planificación estratégica anual del presupuesto. El proceso debe incluir la identificación, cuantificación, priorización y mitigación de los riesgos, tomando en consideración el impacto potencial sobre los ingresos, gastos, operaciones, servicios esenciales y compromisos fiscales de la agencia.

Comentado [MS1]: Considerar gastos recurrente y no recurr en esta parte.

Las agencias deberán evaluar y clasificar los riesgos según su **probabilidad de ocurrencia** y su **impacto financiero**. Entre los factores a considerar se incluyen:

Categoría de Riesgo	Descripción / Ejemplo
Políticas federales o cambios legislativos	Incluye reducciones en fondos provenientes del gobierno federal o alteraciones en las fórmulas de pareo estatal.
Riesgos operacionales	Se refiere a posibles déficits en fondos de ingresos propios, gastos en nómina por horas extras o incrementos en los costos de servicios básicos (energía, agua, etc.).
Iniciativas de Gobierno	Incorporación de nuevas políticas o programas que requieran recursos adicionales no contemplados en el presupuesto certificado.
Riesgos de ingresos	Fluctuaciones en la recaudación contributiva, cambios en arbitrios o rentas especiales que afecten las proyecciones de ingresos.
Eventos extraordinarios	Situaciones imprevistas como emergencias, desastres naturales o interrupciones de servicios con impacto presupuestario.

Tabla 1 - Factores de Riesgo que Pueden Impactar el Presupuesto Futuro

Ante la existencia o identificación de riesgos potenciales, la OGP podrá solicitar a las agencias escenarios alternos y proyecciones adicionales o revisadas.

3.3.1. Escenarios alternos y medidas de ahorro y eficiencia

La OGP podrá solicitar a las agencias que incluyan, como parte de su petición presupuestaria, **escenarios alternos** para atender retos y **riesgos fiscales** que puedan afectar sus **gastos de funcionamiento** y, por ende, sus **operaciones y servicios a la ciudadanía**. Estos escenarios deberán considerar, por ejemplo: **reducciones en recaudos o asignaciones, aumentos imprevistos en costos esenciales**, tales como energía, nómina, contratos indispensables, nuevos deberes ministeriales ante nueva legislación, entre otros. Para cada escenario, la agencia propondrá **medidas concretas de mitigación**, priorizando la continuidad de **servicios esenciales** y la **eficiencia operacional**, en armonía con el **Plan Fiscal certificado**.

Considerando cada escenario, como mínimo, la agencia deberá:

- **Precisar el supuesto fiscal** (magnitud, duración y causa del riesgo o reto).
- **Detallar ajustes operacionales por orden de prioridad**.
- **Identificar fuentes alternas de financiamiento**, cuando proceda (Special Revenue Funds, fondos federales etc.).

Comentado [MS2]: Manuel: se puede añadir recurrencia

Comentado [MS3R2]: O incluir algo así como: aquellas obligaciones de carácter recurrente o identificarlas por su recurrencia

Comentado [MC4R2]: En esta parte se refiere a la ocurrencia de los riesgos. En otra parte, se incluye lo de los gastos recurrentes.

- **Estimar el impacto programático y en resultados** (indicadores, Key Performance Indicators), explicando cómo se preservan los servicios esenciales.
- **Acreditar viabilidad legal y administrativa** (base normativa, aprobaciones requeridas y calendario de implementación).

A continuación, se presenta una ilustración del Proceso de Planificación de escenarios alternos:



Las agencias deberán implementar iniciativas de eficiencia fiscal y optimización de recursos, incluyendo la consolidación de servicios, reorganizaciones, la revisión y renegociación de contratos, y la reducción de gastos operacionales no esenciales, garantizando la utilización efectiva de los fondos públicos sin afectar la prestación de servicios esenciales.

3.4. Gastos recurrentes y no recurrentes

En su petición presupuestaria, las agencias deberán distinguir entre gastos recurrentes y no recurrentes. Para determinar si un gasto es de naturaleza recurrente o no recurrente, como mínimo, se deben evaluar los siguientes aspectos:

Comentado [MS5]: Aspectos??

Elemento	Recurrente	No Recurrente
----------	------------	---------------

Naturaleza y finalidad	Gastos necesarios para mantener la operación ordinaria, por ejemplo:	Gasto para un proyecto específico único o atender un evento único. Por ejemplo:
	<ul style="list-style-type: none"> • Servicios esenciales; • Continuidad programática; • Contratos de servicios renovables o de mantenimiento preventivo anual de activos existentes; • Nómina permanente; • Suscripciones anuales; • Renovación anual de licencias de software en producción; • Utilidades (agua, energía, telecomunicaciones); • Licencias de software: suscripción; o soporte anual posterior a la implementación. 	<ul style="list-style-type: none"> • Un proyecto de mejoras capitales ; • Contratos para proyectos específicos únicos como diseño y construcción; • Implementación de un sistema de tecnología; • Compra de servidores/equipo especializado para una nueva plataforma; • Estudios técnicos o auditorías de cumplimiento específicas y no repetitivas; • Respuesta a emergencia por evento extraordinario. • Costos de mudanza de instalaciones; • Contratos multianuales para un proyecto. Por ejemplo, fases en una obra de construcción. Se clasifican como no recurrente si el contrato está atado al proyecto con fin definido, aunque abarque más de un año; • Licencias de software:

		compra perpetua y costos de implementación inicial.
Temporalidad	Gasto que se espera realizar todos los años (o por la vida útil del programa).	El gasto tiene fecha de inicio y fin definidas; concluye al finalizar el proyecto.
Tratamiento presupuestario y contable	Se carga a objetos de gasto operacionales ordinarios (por ejemplo, nómina, servicios comprados, servicios profesionales, entre otros).	Usualmente CAPEX u otras partidas específicas de inversión (ejemplo, equipo, obras, mejoras permanentes, entre otros). También, aplica a gastos operacionales de una sola ocasión ("one time"). Por ejemplo, una iniciativa para un año fiscal particular, litigio extraordinario, servicios de mudanzas, entre otros.
Fuente de financiamiento	Fondo General, Ingresos Propios o federales de base estable para la operación.	Asignaciones especiales, reapropiaciones, fondos federales por tiempo limitado, seguros, reembolsos o transferencias.
Efecto en el Presupuesto base, "baseline"	Pudiera aumentar el Target presupuesto base, de aprobarse.	No debe aumentar el baseline; se registra y controla como gasto de una sola vez.

Comentado [MS6]: Usar Target

Las agencias deberán monitorear toda aprobación no recurrente para que no se duplique como gasto recurrente en el próximo ciclo presupuestario. Queda prohibido a las agencias comprometer fondos no recurrentes en gastos permanentes. La OGP podrá reclasificar el gasto si la evidencia demuestra que es de naturaleza distinta.

3.5. Reasignaciones y reprogramaciones

En la petición presupuestaria anual, antes de solicitar fondos adicionales al Target asignado, las agencias deberán evaluar y considerar la posibilidad de reprogramar recursos existentes dentro de su presupuesto vigente. Cada agencia tiene la responsabilidad de monitorear de forma continua la ejecución presupuestaria, en coordinación con la Oficina de Gerencia y Presupuesto (OGP), para identificar posibles sobrantes en partidas operacionales (OPEX) o de nómina.

Comentado [MS7]: Para que no haya confusión. Se debe aclarar que esto sería aplicable a la petición presupuestaria anual.

De identificarse dichos sobrantes, la agencia deberá proponer su reprogramación y presentar los planteamientos correspondientes ante la OGP y la Junta de Supervisión y Administración Financiera (JSAF), a fin de optimizar el uso de los recursos asignados y evitar solicitudes de financiamiento adicional innecesarias.

Las agencias deberán observar las siguientes normas al someter solicitudes de reasignación o reprogramación presupuestaria, según el tipo de fondo y la naturaleza de la gestión. Toda solicitud deberá cumplir con los límites establecidos en el presupuesto y con las disposiciones aplicables del Plan Fiscal del Gobierno de Puerto Rico.

Tipo de Fondo	Asignaciones Permitidas	Asignaciones No Permitidas
Fondo General (FG)	<ul style="list-style-type: none"> • De concepto a concepto: Se permite la reclasificación de recursos entre conceptos u objetos presupuestarios dentro de la misma agencia. • De agencia a agencia: Se permite la reclasificación de fondos de una agencia a otra, previa justificación y aprobación de la OGP. • Reconocimiento de fondos: Se permite el reconocimiento de fondos sin alterar los objetos de costo o mediante la creación de una nueva cuenta presupuestaria. • Transferencias que no requieren aprobación: – De programa a programa: solicitudes internas entre programas, siempre que no afecten el presupuesto a nivel de objeto. – Redistribución de 	<ul style="list-style-type: none"> • Sin fuente de financiamiento: No se permiten solicitudes que no identifiquen fuentes de ingresos viables al momento de someterse a la Junta de Supervisión Fiscal. • Aumento al Fondo General: No se permitirán solicitudes que aumenten el presupuesto global certificado. • Fondos del año anterior: No se permite el acceso a recursos de años fiscales previos, salvo disposición expresa en el presupuesto certificado.

Comentado [MS8]: Change color

	fondos federales conforme a la normativa federal aplicable y sin alterar los límites aprobados en el presupuesto vigente.	
Fondos de Ingresos Especiales (FIE)	<ul style="list-style-type: none"> • De concepto a concepto: Se permite la reclasificación de recursos entre conceptos u objetos presupuestarios. • Aumento del presupuesto: Podrá reflejarse un incremento en los gastos cuando existan ingresos adicionales debidamente certificados. • Fondos del año anterior: Se permite el acceso a ingresos de años fiscales anteriores conforme a disposiciones aplicables. • Reconocimiento de fondos: Se podrá reconocer fondos sin afectar los objetos de costo o mediante la creación de una nueva cuenta. 	<ul style="list-style-type: none"> • Sin fuente de financiamiento: No se aprobarán solicitudes que carezcan de fuentes de ingresos viables al presentarse a la Junta de Supervisión Fiscal.

Tabla 2 - Normas para Asignaciones y Reasignaciones Presupuestarias por Tipo de Fondo

Los fondos reprogramados para contratar personal especializado se utilizarán exclusivamente para ese propósito y no podrán ser utilizados ni reasignados para cubrir otras necesidades presupuestarias.

3.6. Special Revenue Funds (SRF)

Bajo esta clasificación se agrupan los recursos provenientes de Fondos Especiales Estatales (FEE), Ingresos Propios (IP) y Otros Ingresos (OI) de las agencias. A su vez, se clasifican conforme a sus fuentes de ingresos y usos de la manera siguiente:

Tipo de Fondo	Descripción
Fondos Especiales	Fondos donde ingresan recursos para propósitos específicos establecidos por legislación vigente. Proviene de ingresos

Comentado [MS9]: ?

Comentado [MC10R9]: Es un traducción (que vi que tiene un error) de esta oración que se encuentran en la presentación de la FOMB "Guía AF 2024 - Solicitudes de Planteamientos Presupuestarios (PP)", a la pág. 10: Reprogrammed funds authorized for the hire of personnel in specialized roles are restricted for that specific use only and may not be made available nor be used for any other budgetary needs.

Estatales (FEE)	contributivos, aranceles, licencias, cobros por servicios, aportaciones de personas, donativos de entidades particulares u otros recaudos propios de algunos organismos gubernamentales. Los gastos con cargo a estos fondos no requieren acción legislativa anual, ya que los desembolsos están autorizados por legislación anterior, vigente hasta que la Asamblea Legislativa tome nueva acción.
Ingresos Propios (IP)	Fondos destinados a cubrir los gastos operacionales de corporaciones públicas y algunas agencias. Se nutren de recursos generados por el cobro de servicios que dichas entidades ofrecen al público o al propio gobierno.
Otros Ingresos (OI)	Recursos provenientes de fuentes que no constituyen fondos especiales ni ingresos propios. Son no recurrentes, como ventas de activos, donaciones u otros ingresos extraordinarios. No requieren acción legislativa anual y pueden utilizarse para sufragar gastos operacionales o de mejoras.

Tabla 3 - Clasificación de los Fondos de Ingresos Especiales (SRF)

Las agencias con ingresos propios deberán preparar y presentar proyecciones realistas de ingresos y gastos de SRF, fundamentadas en datos históricos, tendencias verificables y supuestos económicos consistentes con el Plan Fiscal certificado. Estas proyecciones deberán reflejar la capacidad real de generación de ingresos.

La reprogramación de este tipo de fondos podrá realizarse hacia conceptos u objetos de gasto no incluidos explícitamente en la Resolución Conjunta de presupuesto, siempre y cuando dichas solicitudes sean presentadas y aprobadas previamente por la OGP y la JASF.

Las agencias deberán someter a la OGP información actualizada de todas las cuentas de Fondos de Ingresos Especiales (SRF) a través del módulo de EPM o de cualquier otra plataforma de OGP, conforme a las instrucciones emitidas por la OGP para la presentación y validación de dicha información en las plataformas electrónicas.

