

Capítulo 2: Contexto del Proceso Presupuestario en Puerto Rico

2.1. Ley federal PROMESA y el proceso presupuestario de Puerto Rico

La Ley PROMESA alteró varios aspectos en torno al manejo de los asuntos presupuestarios y financieros en Puerto Rico. Conforme a esta ley, la JSAF certifica un Plan Fiscal, el cual establece las bases para la operación gubernamental y el presupuesto operacional del Gobierno de Puerto Rico y demás entidades cubiertas bajo la ley.

Específicamente, la Sección 202 de PROMESA dispone que el Plan Fiscal aprobado será vinculante para la elaboración y posterior certificación del presupuesto anual del Gobierno de Puerto Rico, con el fin de que las asignaciones presupuestarias estén alineadas con las metas de estabilidad fiscal a corto y a largo plazo.¹ De esta forma, los planes fiscales certificados por la JSAF imponen restricciones en el gasto público con el fin de que las políticas presupuestarias sean compatibles con las metas de estabilidad económica establecidas bajo PROMESA. Es por ello que el Plan Fiscal constituye uno de los instrumentos principales para la planificación financiera y presupuestaria del Gobierno de Puerto Rico. Además, la ley requiere que la JSAF provea estimados financieros que sirvan de base para que el Ejecutivo y la Asamblea Legislativa trabajen sus respectivas propuestas de política pública.

En cumplimiento con lo dispuesto en la **Ley PROMESA**, todas las partidas presupuestarias deben estar estrictamente alineadas con las metas, topes de gasto y objetivos establecidos en el **Plan Fiscal certificado**. En ese sentido, ninguna dependencia, corporación pública ni entidad gubernamental podrá aprobar, comprometer o ejecutar recursos que provoquen déficit operacional o que conlleven el incumplimiento de las disposiciones establecidas en la Ley PROMESA y en el Plan Fiscal certificado.

A su vez, la sección 202 de PROMESA, contiene un proceso específico para la elaboración y aprobación del presupuesto. Conforme a esto, la JSAF establece un calendario que regirá el proceso presupuestario del año fiscal.² La ley también requiere que la JSAF provea proyecciones de ingresos que sirvan de base para que la Gobernadora y la Asamblea Legislativa trabajen sus respectivas propuestas de política pública.

2.2. Enfoque multianual en el proceso presupuestario

¹ 48 USC sec. 2142.

² Véase, Sección 202 (b) de PROMESA.

La Ley Orgánica de la OGP³ requiere que el presupuesto que se someta a la Asamblea Legislativa contenga:

- a) Proyecciones de ingresos y gastos para un periodo de cinco (5) años;
- b) Una reconciliación de dichas proyecciones con estimados anteriores; y
- c) Una descripción detallada de cualquier variación presente o proyectada.

Este mandato establece el marco de un enfoque multianual de planificación presupuestaria que no se limita al año fiscal corriente, sino que incorpora proyecciones fiscales y operacionales de años subsiguientes, lo que permite fortalecer la planificación a mediano plazo, cumplir con las disposiciones del Plan Fiscal certificado y mantener congruencia con el Plan de Gobierno.

Este enfoque de análisis multianual exige esfuerzos coordinados y colaborativos entre la OGP, las agencias y las corporaciones públicas, a fin de asegurar un ejercicio presupuestario responsable, riguroso y alineado con los objetivos de política pública. Asimismo, sienta las bases para un manejo fiscal sólido que facilite la transición hacia un escenario post-PROMESA.

Ante ello, la OGP elaborará el presupuesto de los cuatro (4) años fiscales siguientes al presupuesto del próximo año fiscal, con la colaboración e insumo de las agencias y entidades gubernamentales. Bajo este esquema, la OGP fungirá como la entidad principal de coordinación y apoyo técnico, mientras que la JSAF continuará ejerciendo su rol de monitoreo y validación, conforme a su mandato legal, en un marco de colaboración interinstitucional.

Para efectos del análisis multianual, la OGP podrá requerir a las agencias información con el fin de preparar las proyecciones multianuales del presupuesto del Gobierno de Puerto Rico. Esta información permitirá a la OGP evaluar la sostenibilidad fiscal de los programas y servicios, conforme al Plan Fiscal certificado y a las políticas presupuestarias vigentes.

Elemento	Descripción / Detalle
Proyecciones financieras básicas	Incluye el estimado de ingresos propios y fondos federales para los próximos cuatro (4) años fiscales; proyección de gastos operacionales y de nómina, diferenciando entre gastos recurrentes y no recurrentes; y el estimado de costos programáticos.
Supuestos utilizados para las proyecciones	Factores considerados para los estimados financieros, tales como inflación, cambios salariales, ajustes en tarifas,

³ Artículo 4(a)(9) de la Ley Orgánica de la Oficina de Gerencia y Presupuesto (OGP).

	variaciones en costos de servicios o condiciones macroeconómicas relevantes.
Factores externos que puedan impactar el presupuesto futuro	Elementos fuera del control directo de la agencia, como cambios regulatorios, modificaciones en programas federales, decisiones judiciales o litigios.
Nuevos programas planificados	Identificación de programas o iniciativas nuevas contempladas dentro del marco multianual, incluyendo objetivos, metas y requerimientos de recursos.
Ahorros esperados	Estimado de reducciones de costos derivadas de medidas de eficiencia administrativa, consolidación de procesos o reestructuración organizacional.
Compromisos contractuales multianuales	Contratos de servicios, acuerdos u obligaciones financieras con impacto en varios años fiscales. Incluye las metas y resultados esperados por programa, vinculados a los recursos solicitados.
Documentos de apoyo	Evidencia o documentación que respalde los análisis y estimados incluidos en las proyecciones financieras, tales como hojas de cálculo, contratos, informes económicos o certificaciones oficiales.

Tabla 1 - Elementos Requeridos para la Proyección Multianual

La OGP podrá solicitar en la Carta Presupuestaria Anual información adicional según lo requiera el análisis fiscal o el proceso de formulación del presupuesto conforme a los parámetros del Plan Fiscal certificado.

Anualmente, la OGP en su Carta Presupuestaria orientará a las agencias sobre cómo someter los requerimientos de información o cualquier información que sea solicitada durante el proceso presupuestario.

2.3.Descripción de las etapas del proceso presupuestario

Anualmente, la OGP dará inicio al ciclo presupuestario mediante la emisión de la Carta Presupuestaria para el año fiscal correspondiente. Esta carta detallará las directrices e instrucciones particulares, calendarios, plantillas y parámetros vigentes para ese año. Igualmente, se establecen las fases o etapas del proceso presupuestario constituyen un ciclo continuo a lo largo del año fiscal que inicia con la emisión de la Carta Presupuestaria anual. A su vez, la sección 202 de PROMESA contiene un proceso específico para la elaboración y aprobación del presupuesto mediante el cual la JSAF establece un calendario que registrará el proceso presupuestario.⁴

A continuación, se describen en resumen las etapas del proceso presupuestario en el Gobierno de Puerto Rico:

⁴ Véase, Sección 202 (b) de PROMESA.

Etapas	Descripción
1. Elaboración del calendario presupuestario	La JSAF elabora el calendario presupuestario que guía el proceso anual.
2. Emisión de la Carta Presupuestaria Anual	La OGP emite la Carta Presupuestaria anual y notifica los "Targets" a las agencias.
3. Preparación de la Petición Presupuestaria	Las agencias elaboran su petición presupuestaria y la someten a la OGP.
4. Reuniones técnicas ("Target Meetings")	Se celebran reuniones entre la OGP y las agencias para discutir las peticiones y ajustes necesarios.
5. Presentación del Presupuesto Propuesto	La Gobernadora somete el presupuesto propuesto a la JSAF.
6. Evaluación por la JSAF	La JSAF aprueba el presupuesto o notifica violaciones conforme a la Ley PROMESA.
7. Envío a la Asamblea Legislativa	La Gobernadora somete el presupuesto aprobado por la JSAF a la Asamblea Legislativa.
8. Evaluación Legislativa	La Asamblea Legislativa evalúa el presupuesto propuesto por la Gobernadora.
9. Certificación de Presupuesto	La Gobernadora firma la Resolución Conjunta Presupuestaria. La JSAF emite la Certificación del Presupuesto del Gobierno de PR.

Tabla 2 - Etapas del proceso presupuestario

2.3.1. Calendario presupuestario notificado por la JASF

Conforme a la Sección 202(a) de PROMESA, la JASF expedirá una notificación al Gobernador y a la Legislatura que incluirá un cronograma para desarrollar, presentar, aprobar y certificar el presupuesto. Además, la JASF enviará al Gobernador y a la Legislatura una proyección de ingresos (Targets o Baseline) que se usará de base para el Presupuesto dentro del Año Fiscal en cuestión. La JASF puede consultar con la Gobernadora y la Asamblea Legislativa para establecer dicho cronograma.

2.3.2. Emisión de Carta Presupuestaria Anual a las agencias

La OGP notificará las directrices e instrucciones especiales para trabajar el presupuesto mediante la emisión de la Carta Presupuestaria anual. Esta es la carta que dará inicio al ciclo del proceso presupuestario entre la OGP y las agencias. En este documento, la OGP notificará:

- a) Las prioridades para el presupuesto del próximo año fiscal, las cuales estarán fundamentadas en factores económicos, factores de riesgo, el Programa de Gobierno y el Plan Fiscal certificado.

- b) Las fechas límite establecidas en el calendario para que las agencias radiquen de la petición presupuestaria, de manera que la OGP disponga del tiempo necesario para procesar y evaluar la data y documentación que acompaña las peticiones de todas las agencias.
- c) Fechas establecidas para reuniones o cualesquiera otros eventos que la OGP entienda pertinentes establecer de conformidad con el calendario presupuestario establecido por la JSAF.
- d) Instrucciones técnicas sobre como someter la información en la plataforma EPM o cualquier otra que se establezca para estos propósitos.
- e) Las metas presupuestarias preliminares, conocidas como “Targets” o “Baseline”.

En resumen, los pasos de la planificación presupuestaria se ilustran a continuación:



Se destaca que la **OGP** tiene el rol principal de emitir las metas presupuestarias preliminares, conocidas como “Targets” o “Baseline” a todas las agencias. Estos *Targets* se trabajan en conjunto con la JSAF. Los “Targets” establecen un **tope de gastos operacionales** que servirá de base para que la entidad gubernamental prepare su petición presupuestaria. Esto implica que la OGP establecerá la cantidad máxima que una agencia puede solicitar como presupuesto base para el próximo año fiscal. Cualquier solicitud que exceda dicha cantidad deberá estar debidamente justificada por la agencia, acompañada de evidencia documental que sustente la necesidad del aumento y su alineación con las prioridades fiscales vigentes.

Cada agencia recibirá los targets por asignaciones indicativas, desglosadas por categoría de gasto: nómina (Payroll), gastos operativos (OpEx) e inversión de capital (CapEx). Estas asignaciones tienen que ser distribuidas por cada agencia según sus prioridades y necesidades operativas, dentro del marco fiscal establecido, desglosando el presupuesto por **Programa, Concepto, Objeto y Fondo**, según sea requerido por las instrucciones que se emitan en la Carta Presupuestaria Anual.

2.3.3. Agencias someten petición presupuestaria a la OGP

Luego de que la OGP remita los "Targets", las agencias deberán someter una petición presupuestaria. Las agencias prepararán sus presupuestos conforme al formato e instrucciones emitidas por la Oficina de Gerencia y Presupuesto (OGP) en la Carta Presupuestaria Anual para cada ciclo presupuestario. Las peticiones presupuestarias, incluyendo las justificaciones detalladas, deberán radicarse en el sistema EPM.

Al preparar la petición presupuestaria, las peticiones que excedan el límite establecido en el "Target" deberán estar debidamente justificadas, demostrando la necesidad, el impacto directo en la continuidad de operaciones y servicios esenciales, así como su sostenibilidad fiscal.

Ajustes de Presupuesto

1	Eliminar Gastos No Recurrentes Eliminar fondos para gastos únicos
2	Ajustar Gastos Basados en Fórmulas Ajustar gastos basados en fórmulas o cambios
3	Añadir Fondos para Nuevas Necesidades Asignar fondos para nuevas necesidades o legislación
4	Reducir Fondos Debido a Cambios de Política Disminuir fondos debido a cambios de política
5	Honrar Compromisos de Financiamiento Multianual Cumplir con compromisos de financiamiento a largo plazo

La OGP fungirá como entidad de **coordinación y evaluación** de dichas peticiones, para que cada agencia cuente con los recursos indispensables para su funcionamiento sin comprometer las metas fiscales certificadas.

Cada agencia tiene la responsabilidad de maximizar los recursos disponibles mediante un proceso de planificación estratégica. Deben asegurarse de distribuir las asignaciones de manera efectiva y eficiente, con el fin de alcanzar resultados medibles y basados en el desempeño.

Los siguientes son **ajustes** que se pueden realizar al calcular el presupuesto:

- Eliminar **fondos** destinados a **gastos no recurrentes o de una sola vez**.
- Efectuar ajustes **a gastos sujetos a fórmulas, volumen de casos o cambios poblacionales** (mandatos o programas por derecho adquirido).
- Necesidad de **añadir fondos** para nuevas necesidades, por ejemplo, **implementar legislación recién aprobada o cubrir costos asociados a nuevas instalaciones** que comenzarán operaciones.
- **Reducir fondos** para reflejar **cambios en política pública** o la **expiración de disposiciones legales** (*cláusulas de vigencia estatutarias*).
- Honrar **compromisos de financiamiento multianual** previamente autorizados.

2.3.3.1. Responsabilidad del Jefe de Agencia

El Jefe de Agencia, además de ser el responsable de la petición presupuestaria, será el principal responsable de la administración, distribución y uso adecuado del presupuesto asignado a su entidad. Le corresponde asegurar que los recursos públicos se utilicen conforme a los fines autorizados por ley, de manera eficiente, efectiva y en cumplimiento de las normas presupuestarias y fiscales aplicables. Es su deber establecer los controles internos necesarios para garantizar la correcta programación de los gastos, la rendición oportuna de informes financieros y el cumplimiento de las disposiciones emitidas por la OGP.

Asimismo, el Jefe de Agencia tiene la responsabilidad indelegable de velar por que la ejecución presupuestaria de la entidad se mantenga en estricto cumplimiento con el Plan Fiscal certificado y las proyecciones de gasto y ahorro establecidas por la JSAF. Deberá asegurar que las operaciones de la agencia no excedan los límites o “targets” presupuestarios asignados y que toda decisión administrativa o contractual sea consistente con las metas fiscales establecidas. Igualmente, le corresponde garantizar la implementación efectiva de las iniciativas del Plan de Gobierno, alineando los recursos humanos, financieros y operacionales de la agencia con los objetivos estratégicos, de forma que se promueva la estabilidad fiscal y el uso responsable de los fondos públicos.

2.3.4. Reuniones entre OGP y las agencias: “Target Meetings”

Una vez las agencias presentan sus solicitudes presupuestarias, la OGP comienza a revisar los datos sometidos a fin de identificar errores técnicos, tales como montos de gasto negativos u objetos presupuestarios incorrectamente codificados, y trabajará con las agencias para corregir los mismos. Asimismo, analiza las variaciones entre años fiscales y evalúa las peticiones presupuestarias (propuestas) de reducción y aquellas que excedan los límites presupuestarios (“Targets”) establecidos. Durante este proceso, la OGP podrá requerir a las agencias información adicional relacionada con tendencias de gasto, desempeño y otros asuntos presupuestarios pertinentes.

En la evaluación de la petición presupuestaria, se priorizarán los gastos correspondientes a servicios esenciales, iniciativas del Programa de Gobierno e infraestructura crítica. Se observará que se atiendan preferentemente los desembolsos relacionados con:

- La conservación de la salud pública
- La protección de personas y de la propiedad
- Los programas de educación
- Los programas de bienestar público
- Demás servicios públicos en el orden de prioridades que la Gobernadora determine

Prioridades de Ajuste Presupuestario



Completada la revisión de las peticiones presupuestarias, la OGP celebrará reuniones (“Target Meetings”) con las agencias para discutir las solicitudes y atender necesidades de financiamiento. En dichas reuniones, las agencias deberán estar preparadas para presentar y sustentar sus proyecciones de gastos operacionales y proyectos de infraestructura y mejoras de capital (CAPEX), así como para validar su capacidad de operación dentro del “Target” asignado. Además, deberán presentar las medidas de ahorro y contingencia correspondientes.

Concluidas estas reuniones, las recomendaciones finales serán remitidas a la Gobernadora y posteriormente a la JSAF. La OGP, junto con la JSAF, podrá evaluar la emisión de nuevos Targets a las agencias producto del análisis de dichas recomendaciones.

2.3.5. Gobernadora somete el presupuesto propuesto a la JSAF

La sección 202 de PROMESA contiene un proceso específico para la elaboración y aprobación del presupuesto del Gobierno de Puerto Rico. Parte de esto es que la Gobernadora debe presentar el presupuesto propuesto a la JSAF. Tras la JSAF recibir el presupuesto propuesto, el ente puede emitir su aprobación, o, una Notificación de Incumplimiento (“Notice of Violation”) en el que se especifiquen aspectos que deban ser modificados por ser contrarios al Plan Fiscal certificado. De esto ocurrir, se contempla un periodo de tiempo para que el Gobierno corrija los señalamientos de modo que el presupuesto se someta nuevamente para la evaluación de la JSAF. Una vez la JSAF determine que el presupuesto propuesto se ajusta a los parámetros del Plan Fiscal certificado, puede emitir su aprobación al mismo.

2.3.6. El presupuesto aprobado se presenta a la Asamblea Legislativa

En armonía con el Artículo IV, Sección 4 de la Constitución del Gobierno de Puerto Rico, el Gobernador debe someter a la Asamblea Legislativa al comienzo de cada sesión ordinaria un Presupuesto General, para sus instrumentalidades y corporaciones públicas, con cargo al Fondo General, los fondos especiales, las aportaciones del Gobierno de los Estados Unidos, emisiones de bonos y préstamos, recursos propios de las corporaciones públicas y cualesquiera otras fuentes de ingresos, indicativos de los objetivos y de los programas de gobierno que el Primer Ejecutivo propone para el año fiscal siguiente.

Conforme a los lineamientos de PROMESA, la Gobernadora debe someter a la Asamblea Legislativa la versión del presupuesto aprobada por la JSAF. Es decir, que la Asamblea Legislativa ejerce su evaluación sobre el presupuesto revisado y aprobado por la JSAF, y es en este en el que delinea sus prioridades de política pública y programática, dentro de los estimados de recaudos y del Plan Fiscal certificado.

2.3.7. Asamblea Legislativa evalúa y adopta el presupuesto

La Asamblea Legislativa, según determine en su prerrogativa constitucional, celebra vistas públicas para evaluar los presupuestos de las agencias. Posteriormente, la Legislatura presentará ante la JASF el presupuesto que haya adoptado, en el plazo de tiempo establecido en el cronograma notificado por el ente. La JASF determinará si el presupuesto está en cumplimiento con el Plan Fiscal certificado. De ser así, expedirá una certificación de cumplimiento. De lo contrario, emitirá a la Legislatura un aviso de incumplimiento (Notice of Violation) con una descripción de cualquier acción correctiva necesaria y oportunidad para corregirlo.

La Legislatura podrá presentar tantas revisiones al presupuesto adoptado como permita el cronograma establecido por la JASF. PROMESA dispone que si la Legislatura no logra adoptar un presupuesto que a juicio de la JASF esté en cumplimiento, el ente preparará un presupuesto y lo someterá a la Gobernadora y a la Legislatura.

2.3.8. Firma de la Resolución Conjunta del Presupuesto General de Gastos

Una vez efectuadas las vistas legislativas y de haber clarificado la información pertinente, la Asamblea Legislativa aprueba el Presupuesto General de Gastos del Gobierno de Puerto Rico, mediante una Resolución Conjunta que incluirá el Presupuesto General de Gastos de Funcionamiento y de Asignaciones Especiales; y cualquier otra legislación que sea acordada entre la Rama Legislativa y Rama Ejecutiva. La Resolución Conjunta del Presupuesto General no solo contiene las asignaciones mencionadas con antelación, sino las reglas para el desembolso, según lo dispuesto en el Artículo III, sección 17 de la Constitución. Estas, además, tienen que ser conformes con las disposiciones pertinentes de PROMESA y de los planes fiscales que haya certificado la JSAF. Según establece PROMESA, la JSAF expedirá una certificación de cumplimiento a la Gobernadora y a la Legislatura sobre el Presupuesto.