

Desembolsos del gobierno, deuda pública y proceso presupuestario en Puerto Rico

Olga I. Martínez*

I. Introducción

La función de los gobiernos se ha hecho más complejo a medida que las estructuras económicas y sociales de los pueblos se han modificado y diversificado. Esto ha impulsado un aumento en la demanda de servicios esenciales y ha requerido que se provean las estructuras e infraestructuras necesarias para satisfacerlos. Otro de los retos ha sido mejorar los servicios y estimular y mantener niveles de desarrollo económico y social que propicien una mejor calidad de vida. Este ha sido el caso de Puerto Rico cuando se movió de una economía agrícola, con una sociedad predominantemente rural, a una economía industrial y de zonas urbanas en crecimiento.

A los fines de lograr los niveles de desarrollo económico y social deseados, los gobiernos esbozan planes estratégicos donde se establecen las prioridades, se determinan los recursos necesarios y se identifican las fuentes de financiamiento. Esto se plasma en un documento de presupuesto, que constituye un plan comprensivo, expresado en términos financieros, mediante el cual se implementa un programa operacional por un periodo de tiempo dado con el objetivo de atender las necesidades de la clientela a servir.

II. Estructura gubernamental

El gobierno de Puerto Rico está constituido por tres áreas funcionales: la Rama Ejecutiva, la Rama Legislativa y la Rama Judicial. Desde el punto de vista operacional se establecen tres categorías de gobierno: el Gobierno Central, las empresas públicas y los municipios. El Gobierno Central está constituido por agencias de administración y de servicio, las que se denominan agencias reguladoras. Para su financiamiento, estas agencias dependen total o parcialmente de asignaciones presupuestarias provenientes de recaudos fiscales y de otras fuentes, como las transferencias del Gobierno de Estados Unidos. De otra parte, la contabilidad de la mayor parte de las mismas está centralizada en un sistema general de códigos para los ingresos y los gastos. En este grupo de agencias se incluyen la Universidad de Puerto Rico; la Corporación del Fondo del Seguro del Estado; la Autoridad de Carreteras y Transportación; la Administración de Derecho al Trabajo, la Estación Experimental y el Servicio de Extensión Agrícola. Se incluyen, también, los Fondos en Fideicomiso bajo la custodia del Secretario de Hacienda y el Fondo de Retiro de la Universidad de Puerto

Rico.

Las empresas públicas, por su parte, son unidades autónomas con estructuras y funcionamiento similares a los de una empresa privada. Se dedican a la venta de artículos y servicios de donde provienen los ingresos para financiar sus gastos operacionales así como para cumplir con el servicio de la deuda. Las empresas públicas se rigen por una junta de directores que aprueba la política pública a seguir para lograr los planes de desarrollo que le corresponden dentro del área programática a la que pertenecen. Estas empresas tienen sus propios sistemas de contabilidad y, por la ley que las creó, tienen que hacer públicos sus estados financieros auditados. Ejemplos de estas empresas son: la Autoridad de Energía Eléctrica, la Autoridad de los Puertos, el Banco Gubernamental de Fomento y la Autoridad de Edificios Públicos.

Cabe destacar que, en 1993, se realizó una reorganización de la Rama Ejecutiva, la que se enmarcó dentro del concepto de departamentos sombrilla. Estos agrupan las unidades de gobierno de acuerdo a la actividad programática particular que realizan. Dos de los objetivos principales de dicha ley fueron promover la iniciativa del sector privado y el traspaso de funciones del Gobierno Central a los municipios. Esto último, avalado por la Ley de municipios Autónomos, Ley núm. 8 del 30 de agosto de 1991.

Los municipios, a su vez, son las unidades gubernamentales encargadas de proveer, a las comunidades dentro de sus límites territoriales, determinados servicios no ofrecidos por las agencias a nivel central. En términos generales, su estructura es parecida a la del Gobierno Central: un poder ejecutivo representado en la figura del alcalde y una rama legislativa, constituida por la Asamblea Municipal. Los municipios grandes, con más recursos económicos y con los poderes adquiridos conforme a la Ley de Municipios Autónomos, realizan funciones que históricamente corresponden al Gobierno Central. Así, sus estructuras contienen departamentos y unidades, tales como: de vivienda; de desarrollo económico; de obras públicas; de recreación y deportes; de permisos urbanísticos; cuerpo de policías y hasta bancos (el municipio autónomo de Caguas, por ejemplo, opera un banco).

III. Naturaleza de los desembolsos gubernamentales

Los desembolsos gubernamentales se clasifican en dos categorías generales: corrientes y de capital. En los primeros, se identifican las compras de artículos y servicios, intereses pagados, pagos de transferencia a las personas, pagos de transferencia al gobierno federal y subsidios. La segunda categoría se compone de la

TABLA 1

**DESEMBOLSOS DEL GOBIERNO CENTRAL¹
EN MILLONES DE DÓLARES - AÑOS FISCALES**

	1998r	1999r	2000p
Total ²	10,397.9	10,881.1	10,722.9
Compras de artículos y servicios	5,911.1	6,135.2	5,786.8
Compensación a empleados	4,462.0	4,689.4	4,600.8
Otras compras	1,449.1	1,445.8	1,186.0
Desembolsos de capital	1,171.7	1,121.2	1,152.2
Pagos de transferencia a las personas	2,209.8	2,417.1	2,653.3
Compensación por desempleo	294.6	273.1	230.2
Bienestar público	77.5	68.2	60.7
Fondo del seguro del estado	183.5	172.7	167.1
Pensiones	707.2	782.0	874.3
Becas	53.4	52.8	58.0
Transferencias a empresas no lucrativas	128.7	105.1	101.9
Adiestramiento ADT	0.0	0.0	0.0
Subsidio de la luz	17.4	17.2	17.3
Aportaciones para pagos de las primas de seguros de salud	664.2	853.7	1,036.2
Otras	83.3	392.3	107.6
Pagos de transferencia al gobierno federal	184.0	182.7	198.3
Subsidios	502.7	582.0	575.9
Intereses pagados	418.6	442.9	356.4

r- Cifras revisadas

p- Cifras preliminares

¹ Incluye las agencias regulares del Gobierno Central, la Universidad de Puerto Rico, la Corporación del Seguro del Estado y la Autoridad de Carreteras y Transportación.

² Incluye los desembolsos de capital

Fuente: Junta de Planificación, Programa de Planificación Económica y Social, Subprograma de Análisis Económico.

Las compras en artículos y servicios representan el mayor desembolso del Gobierno Central y los

municipios. A su vez, la compensación a empleados es el renglón principal de esas compras. Las restantes compras de artículos y servicios están constituidas por una diversidad de renglones determinados por la naturaleza de los servicios prestados, tales como educación, salud, bienestar social, recreación, seguridad pública y vivienda, entre otros. La mayor parte de los intereses pagados por el Gobierno Central y los municipios es por la deuda a largo plazo y, de ésta, por concepto de las emisiones de bonos. Más adelante, en la sección sobre la deuda pública, aparece una explicación más amplia sobre estos intereses.

En los pagos de transferencia a las personas se incluyen las transferencias a las instituciones sin fines de lucro. Las transferencias a las personas incluyen pagos tales como: compensación por desempleo, bienestar público, compensación del Fondo de Seguro del Estado, pensiones, becas, la prima del seguro de salud y otras. Los pagos de transferencia al Gobierno Federal son por concepto de aportaciones de todos los patronos de Puerto Rico al Fondo en Fideicomiso del Seguro por Desempleo. Estas aportaciones se hacen a través del Departamento de Hacienda (Tabla 2).

Los subsidios son ayudas que ofrece el Gobierno Central a empresas privadas y públicas para gastos de funcionamiento. En el caso del sector privado, las ayudas son monetarias y en especie. Un ejemplo es el caso del sector agrícola, al que el Gobierno Central le aporta semillas, fertilizantes y otros insumos.

Los desembolsos de capital incluyen proyectos de construcción de carreteras, puentes, aeropuertos, edificios industriales, parques, balnearios y otros. Esta inversión incluye mejoras a proyecto ya existentes. La inversión en maquinaria y equipo incluye la compra de vehículos de motor, computadoras, lanchas, equipo médico, instrumentos científicos y otros, necesarios para realizar las funciones particulares de las agencias.

TABLA 2

INGRESO PERSONAL
(EN MILLONES DE DÓLARES - AÑOS FISCALES)

	1998r	1999r	2000p	Cambio			
				Absoluto		Porcentual	
				1999-1998	2000-1999	1999/1998	2000/1999
Total	34,384.6	36,506.3	38,225.7	2,111.7	1,719.4	6.1	4.7
Ingresos originados en la producción	23,854.2	24,678.8	26,764.8	824.6	2,086.0	3.5	8.5
Compensación a empleados	21,139.2	22,280.0	23,254.1	1,140.8	974.2	5.4	4.4
Menos: Aportaciones a sistemas de seguridad social	3,678.5	3,829.0	3,982.1	150.5	133.1	4.1	3.5
Ingresos procedentes de la propiedad	6,393.5	6,227.8	7,472.7	(165.7)	1,244.9	(2.6)	20.0
Pagos de transferencia	10,540.3	11,827.5	11,460.9	1,287.2	(366.6)	12.2	(3.1)
Gobierno ELA y municipios	2,187.4	2,395.3	2,618.6	207.8	223.4	9.5	9.3
Pensiones	707.2	782.0	874.3	74.8	92.3	10.6	11.8
Prima seguro salud	664.2	853.7	1,036.2	189.5	182.5	28.5	21.4
Compensación por desempleo	294.8	273.1	230.2	(21.5)	(42.9)	(7.3)	(15.7)
Compensación FSE	183.5	172.7	167.1	(10.8)	(5.6)	(5.9)	(3.3)
Asistencia económica	77.5	68.2	60.7	(9.3)	(7.5)	(12.0)	(11.0)
Donativos instituciones privadas	128.7	105.1	101.9	(23.6)	(3.2)	(18.3)	(3.0)
Otras	131.7	140.5	148.2	8.7	7.8	6.6	5.5
Gobierno federal	7,002.6	7,737.0	7,382.0	734.4	(355.0)	10.5	(4.6)
Beneficios del seguro social	3,472.1	3,556.2	3,882.6	84.1	308.4	2.4	8.6
Asistencia nutricional	1,109.3	1,087.6	1,009.4	(21.7)	(78.2)	(2.0)	(7.2)
Beneficios de Medicare, neto	944.3	930.7	1,005.0	(13.5)	74.3	(1.4)	8.0
Ayuda a familia en áreas de desas	0.0	870.3	27.6	870.3	(842.7)	—	—
Beneficios a veteranos	494.7	479.4	485.5	(15.3)	6.1	(3.1)	1.3
Becas	351.4	343.9	308.5	(7.6)	(35.3)	(2.1)	(10.3)
Ayudas para la vivienda	428.8	258.1	465.0	(170.7)	206.8	(39.8)	80.1
Otras	204.6	210.8	218.4	6.2	7.6	3.0	3.6
Empresas privadas	647.0	866.9	691.9	219.9	(175.0)	34.0	(20.2)
Empresas públicas	201.1	184.5	148.9	(16.6)	(35.7)	(8.3)	(19.3)
Remesas privadas del exterior	473.0	552.5	596.2	79.5	43.7	16.8	7.9
Otras transferencias	28.1	91.3	23.3	62.2	(88.0)	213.8	(74.5)
Menos: Contribuciones personales	2,274.4	2,571.2	2,789.1	298.8	197.8	13.1	7.7
Igual: Ingreso personal disponible	32,120.2	33,935.1	35,456.7	1,814.9	1,521.6	5.7	4.5

r - Cifras revisadas.

p - Cifras preliminares.

Fuente: Junta de Planificación, Programa de Planificación Económica y Social, Subprograma de Análisis Económico.

IV. Financiamiento de los desembolsos del gobierno

El gobierno de Puerto Rico cuenta con unos fondos básicos y fuentes de recursos: el Fondo General; el Fondo de Mejoras Públicas; Fondos Especiales Estatales; ingresos propios; préstamos y emisiones de bonos; aportaciones federales y otras fuentes tales como los fondos en fideicomiso y/o fondos que ordinariamente no representan ingresos de operación (Tablas 3 y 4). El Fondo General está constituido mayormente de las rentas netas y otros recaudos, traspasos y ventas de activos fijos que no representan rentas

y del balance al comienzo del año fiscal.

Las rentas netas y otros recaudos se desglosan en ingresos de fuentes estatales y de otras fuentes. Los estatales se clasifican en contributivos y no contributivos. Los primeros incluyen: contribuciones sobre ingreso, a la propiedad mueble e inmueble, a la herencia y donaciones; arbitrios sobre consumo o ventas de productos y licencias de vehículos de motor, por la ventas de bebidas alcohólicas y otras. Las otras fuentes incluyen ingresos del juego de la lotería, derechos, multas y penalidades e ingresos misceláneos. Los ingresos provenientes de otras fuentes (otros recaudos) se refieren a los derechos de aduana y los arbitrios sobre embarques que son recaudados por el Gobierno Federal y reembolsados al Tesoro de Puerto Rico (Tabla 5).

TABLA 3

**RENTAS PERIODICAS NETAS POR FONDO
(EN MILLONES DE DÓLARES - AÑOS FISCALES)**

	1998	1999	2000 ^p	Cambio		1999/1998	2000/1999
				Absoluto	Porcentual		
Total	8,784.2	9,727.1	10,189.9	942.9	462.8	10.7	4.8
Fondo General	5,902.5	6,507.0	7,075.6	604.5	568.6	10.2	8.7
Fondos Especiales de Funcionamiento	2,792.3	3,080.5	2,995.5	288.2	(85.0)	10.3	(2.8)
Fondo de Redención de la Deuda	89.4	139.5	118.8	50.1	(20.7)	56.0	(14.8)

p - Cifras preliminares.

Fuente: Departamento de Hacienda, Oficina de Asuntos Económicos y Financieros.

TABLA 4

INGRESOS NETOS AL FONDO GENERAL
(EN MILLONES DE DÓLARES - AÑOS FISCALES)

	1998	1999r	2000p	Cambio			
				Absoluto		Porcentual	
				1999-1998	2000-1999	1999/1998	2000/1999
Total	5,902.5	6,507.0	7,075.6	604.5	568.6	10.2	8.7
De fuentes estatales	5,630.0	6,228.4	6,779.6	598.4	551.2	10.6	8.8
Contributivas	5,358.8	5,939.5	6,476.4	580.7	536.9	10.8	9.0
Propiedad	5.6	2.2	1.1	(3.4)	(1.1)	(60.7)	(50.0)
Ingresos	3,972.9	4,390.8	4,988.0	417.9	597.2	10.5	13.6
Individuos	2,026.6	2,310.4	2,513.1	283.8	202.7	14.0	8.8
Corporaciones y sociedades	1,531.8	1,546.8	1,755.2	15.0	208.4	1.0	13.5
Impuesto sobre repatriaciones	171.0	114.5	111.1	(56.5)	(3.4)	(33.0)	(3.0)
Otras	243.5	419.1	608.6	175.6	189.5	72.1	45.2
Herencias y donaciones	1.4	1.8	3.1	0.4	1.3	28.6	72.2
Arbitrios	1,312.7	1,473.8	1,410.3	161.1	(63.5)	12.3	(4.3)
Bebidas alcohólicas	238.1	243.5	236.4	5.4	(7.1)	2.3	(2.9)
Productos de tabaco	111.0	119.1	115.1	8.1	(4.0)	7.3	(3.4)
Vehículos de motor	350.0	411.6	390.0	61.6	(21.6)	17.6	(5.2)
Arbitrio general del 5%	468.6	520.3	525.5	51.7	5.2	11.0	1.0
Otros	145.1	179.3	143.3	34.2	(36.0)	23.6	(20.1)
Licencias	66.2	70.8	73.8	4.6	3.0	6.9	4.2
No contributivas	271.2	288.9	303.2	17.7	14.3	6.5	4.9
Loterías	112.6	112.2	134.0	(0.4)	21.8	(0.4)	19.4
Ingresos misceláneos	158.6	176.7	169.2	18.1	(7.5)	11.4	(4.2)
De otras fuentes	272.5	278.7	296.0	6.2	17.3	2.3	6.2
Derechos de aduana	72.2	61.4	50.2	(10.8)	(11.2)	(15.0)	(18.2)
Arbitrios sobre embarques	200.3	217.3	245.7	17.0	28.4	8.5	13.1

r - Cifras revisadas.

p - Cifras preliminares.

Fuente: Departamento de Hacienda, Oficina de Asuntos Económicos y Financieros.

TABLA 5

DEUDA PUBLICA BRUTA DE PUERTO RICO
(EN MILLONES DE DÓLARES- AÑO FISCALES)

	1998	1999	2000p	Cambio			
				Absoluto		Porcentual	
				1999-1998	2000-1999	1999/1998	2000/1999
Total	22,322.4	22,878.2	23,821.6	355.8	1,143.4	1.6	5.0
Corto plazo	1,562.9	1,772.8	2,201.8	209.9	429.0	13.4	24.2
Largo plazo	20,759.5	20,905.4	21,619.8	145.9	714.4	0.7	3.4
Gobierno ELA	4,818.6	5,096.9	5,348.9	278.3	252.0	5.8	4.9
Corto plazo	---	---	---	---	---	---	---
Largo plazo	4,818.6	5,096.9	5,348.9	278.3	252.0	5.8	4.9
Municipios	1,030.3	1,275.4	1,464.4	245.1	189.0	23.8	14.8
Corto plazo	56.8	60.1	68.2	3.3	8.1	5.8	13.5
Largo plazo	973.5	1,215.3	1,396.2	241.8	180.9	24.8	14.9
Empresas públicas	16,473.5	16,305.9	17,008.3	(167.6)	702.4	(1.0)	4.3
Corto plazo	1,506.1	1,712.7	2,133.6	206.6	420.9	13.7	24.6
Largo plazo	14,967.4	14,593.2	14,874.7	(374.2)	281.5	(2.5)	1.9

Fuente: Banco Gubernamental de Fomento para Puerto Rico, Departamento de Agencia Fiscal, y Junta de Planificación, Programa de Planificación Económica y Social, Subprograma de Análisis Económico.

El Fondo de Mejoras Públicas se nutre de emisiones de bonos del Gobierno de Puerto Rico. Las asignaciones provenientes de estas emisiones están restringidas a usarse en mejoras permanentes del gobierno para fines públicos específicos. Este es el fondo principal del Gobierno Central para realizar obras permanentes. También se utilizan recursos de este fondo para contribuir al plan de mejoras de varias empresas públicas que prestan servicios prioritarios al público. Este fondo es de suma importancia para la economía de Puerto Rico y constituye uno de los principales para el desarrollo de la infraestructura.

Los ingresos propios son aquellos generados mediante la venta de sus servicios y/o diversas actividades. Los Fondos Especiales Estatales son creados por ley para un fin determinado por ésta. Estos se dividen entre los que se nutren de fuentes contributivas y de otras fuentes como son las aportaciones federales. Entre los primeros, los más importantes son: el Fondo de Redención de Bonos, el Fondo Educativo, el Fondo de Investigación Científica de Corporaciones y el 5 por ciento sobre ocupación de hoteles para la Compañía de Fomento Recreativo. En los segundos está el Fondo Para Promoción de Ron, que se nutre de transferencias de los arbitrios sobre los embarques de ron rembolsados al gobierno de Puerto Rico.

El Fondo de Redención de Bonos se nutre de una contribución de 1.03 por ciento sobre el valor de toda la propiedad mueble o inmueble de Puerto Rico no exenta de contribuciones. A este fondo ingresa también el 70 por ciento de las recaudaciones del impuesto sobre ocupaciones de hoteles y habitaciones por virtud de la Ley núm. 125 de 1971, según enmendada. El Fondo Estudiantil, por su parte, recibe ingresos por concepto del 20 por ciento del beneficio neto obtenido de la operación de las máquinas tragamonedas y parte de los impuestos cobrados en las carreras de caballo.

En el caso de los municipios, los ingresos provienen, principalmente, de la contribución sobre la propiedad mueble e inmueble, de patentes y de arbitrios a la construcción. Las aportaciones federales constituyen otra fuente de ingresos municipales que se reciben para determinados proyectos. Parte de estos fondos llegan directamente a los municipios que hacen sus propuestas a las agencias federales. Otros fondos les llegan a través del Gobierno Central.

Las empresas públicas, por su parte, se nutren de los ingresos provenientes de la venta de los bienes y servicios que producen, tales como: energía eléctrica, agua, teléfono, educación, servicios médicos y transportación pública, entre otros. Muchas de las empresas públicas reciben ayudas federales para proyectos

específicos de estructura e infraestructura y para las compras de maquinaria y equipo. Reciben, también, subsidios del Gobierno Central para gastos de funcionamiento.

En la medida en que los ingresos corrientes no son suficientes para sufragar los proyectos y las compras mencionadas, el Gobierno Central, las empresas públicas y los municipios recurren al endeudamiento, o sea, la llamada deuda pública. A nivel del Gobierno Central, se mencionó antes el Fondo de Mejoras Públicas que se nutre de las emisiones de bonos. Las corporaciones públicas y los municipios, con el asesoramiento del Banco Gubernamental de Fomento, y de acuerdo a su margen prestatario y capacidad fiscal, emiten bonos y hacen uso de préstamos y líneas de crédito. Más adelante se discute la deuda pública y como ésta se registra en las cuentas nacionales.

V. Los desembolsos del gobierno y las cuentas nacionales

El sistema de cuentas nacionales de Puerto Rico tuvo su origen en la década de 1940, ante la necesidad del Gobierno de Puerto Rico de disponer de estadísticas que sirvieran de base para formular, desarrollar, implementar y continuar la política económica de la Isla. En esos años, la economía del País estaba en un proceso de transición de una estructura agrícola a una industrial. Esta se caracteriza por altos niveles de desempleo, inventario deficiente y condiciones precarias de vivienda, así como recursos limitados de estructuras e infraestructuras que propiciarán el desarrollo económico.

Por lo tanto, se necesitaba un instrumento que, en forma sistemática, proveyera las estadísticas más completas y confiables posibles sobre la producción económica y su distribución o uso. Además, que se pudieran contabilizar los pagos a los factores de producción (tierra, capital y trabajo). A tal efecto, el Gobierno de Puerto Rico contrató especialistas en la contabilidad económica de Estados Unidos que, en colaboración con funcionarios locales, diseñaron el sistema de cuentas nacionales de Puerto Rico. Este se parece conceptualmente al sistema desarrollado por el Departamento de Comercio de Estados Unidos, que está bajo la responsabilidad del Negociado de Análisis Económico de éste. El sistema de Puerto Rico, además, sigue conceptos y normas establecidas por las Naciones Unidas, incorporados como parte del proceso de actualización del mismo.

El sistema de Puerto Rico se compone de cinco cuentas, cubriendo los primeros cuatro sectores que intervienen en la actividad económica: las empresas, Cuenta I ; las personas, Cuenta II; el gobierno, Cuenta III; y el sector externo, Cuenta IV. La quinta cuenta cuadra el sistema y se considera de naturaleza residual.

Al igual que en un sistema de contabilidad empresarial, en cada una de estas cuentas se registran transacciones de débitos y créditos que deben reflejarse en los débitos y créditos de las restantes. Estas cuentas son: Cuenta I. Ingreso neto y producto bruto; Cuenta II. Cuenta de ingresos y gastos de las personas; Cuenta III. Cuenta de ingresos y gastos de los gobiernos estatales y municipales; Cuenta IV. Cuenta de las transacciones con el resto del mundo y la Cuenta V. Cuenta de ahorro e inversión bruta.

VI. Registro de los desembolsos del gobierno en las cuentas nacionales

Como se mencionó antes, al gobierno, como sector económico, se le asignó la Cuenta III en el sistema de cuentas nacionales de Puerto Rico. Los desembolsos aparecen en el lado izquierdo (débito) de esta cuenta; sus ingresos en el lado derecho (crédito). La diferencia entre ambos lados se considera el ahorro (ingresos superan los gastos) o desahorro gubernamental (gastos superan los ingresos). Las ganancias de las empresas públicas se incluyen en los ingresos de esta cuenta. De igual manera, estas ganancias forman parte de las ganancias de las empresas en el lado débito de la Cuenta I: Ingreso Neto y Producto Bruto.

Las compras de artículos y servicios, una vez deducidos los ingresos por ventas, constituyen los gastos de consumo del Gobierno Central y los municipios. La compensación a empleados es el mayor componente de esas compras y representa el ingreso neto y el valor añadido de esas instrumentalidades públicas. Las compras de artículos y servicios (los gastos de consumo) aparecen en el lado crédito (producto bruto) de la Cuenta I; las compensaciones en el lado débito (ingreso neto) de esta cuenta.

Los intereses pagados por el Gobierno Central y los municipios aparecen en el lado débito de la Cuenta I. De otra parte, los intereses pagados y recibidos por estas instrumentalidades se utilizan para calcular, en forma residual, el interés recibido por las personas, según se refleja en el lado crédito de la Cuenta II: Cuenta de Ingresos y Gastos de las Personas. En la sección relativa a la deuda pública se incluye una explicación sobre los intereses pagados sobre la misma.

Los pagos de transferencia a las personas forman parte del ingreso personal y se presentan en el lado crédito de la Cuenta II. Las transferencias al Gobierno Federal se registran en el lado crédito de la Cuenta IV: Cuenta de las transacciones con el exterior. Estas transferencias, por constituir aportaciones al Fondo de Seguro por Desempleo, representan suplementos a sueldos y jornales y, por lo tanto, forman parte de la compensación a empleados que aparece en el lado débito de la Cuenta I.

Los subsidios, por su parte, aparecen en el lado crédito de la Cuenta I como una deducción para llegar

al valor añadido. Esto se logra balanceando ambos lados de la cuenta con la discrepancia estadística. Es necesario repetir que los subsidios son ayudas para cubrir gastos de funcionamiento y no representan valor añadido de las empresas.

Los desembolsos de capital del Gobierno Central y los municipios son parte de la inversión interna fija, componente del ingreso bruto. Estos se registran en el lado crédito de la Cuenta I y en la Cuenta II (cuenta de ahorros e inversión bruta). De igual forma se registran los desembolsos de capital de las empresas públicas.

VII. Efecto de la deuda pública en las cuentas nacionales

La deuda pública se refiere a las obligaciones en bonos y pagarés en anticipos de bonos en que incurren el Gobierno Central, las empresas públicas y los municipios con el propósito de realizar proyectos de estructura e infraestructura, así como para comprar maquinaria y equipo. Estos instrumentos financieros se utilizan cuando los ingresos ordinarios (ventas periódicas netas) no son suficientes para cubrir los costos de estas inversiones. Algunas de las emisiones se hacen para proyectos específicos; otras para financiar una serie de proyectos. Se acostumbra, también, emitir bonos para refinanciar deuda existente cuando bajan las tasas de intereses. Es decir, el refinanciamiento es un recurso para reducir costos de financiamiento.¹

El potencial de endeudamiento de las instrumentalidades públicas está determinado por su margen prestatario; en otras palabras, por su capacidad de repago o de servicio de la deuda. El margen prestatario constituye la cantidad máxima que, en determinado momento, las instrumentalidades públicas puede utilizar para el servicio de la deuda en circulación y de la que se proyecta emitir. La forma de establecer esa cantidad varía para el Gobierno Central, las empresas públicas y los municipios.² (Tabla 6). El Banco Gubernamental de Fomento (BGF), en su función de agente fiscal y asesor financiero, es el que maneja el proceso de mercadear las emisiones de bonos en el exterior. La mayor parte de las emisiones es adquirida por residentes de Estados Unidos. El Banco Gubernamental de Fomento concede, también, líneas de crédito y pagarés en anticipación de bonos (endeudamiento interino) a estas instrumentalidades públicas.

El montante de la deuda pública pendiente de pago representa un renglón de los pasivos y, por lo tanto, no figura en la cuenta de ingresos y gastos del Gobierno Central y los municipios. Sin embargo, el movimiento neto (aumentos menos disminuciones) en la parte de esa deuda que está en manos de no residentes de Puerto Rico se incluye en los movimientos netos del capital del exterior en Puerto Rico. Este

renglón es uno de los dos componentes principales de la cuenta de capital de la balanza de pagos.

Los desembolsos por concepto de proyectos financieros con deuda pública forman parte de la inversión interna de capital fijo, componente de la demanda interna del producto bruto. En el desarrollo de estos proyectos se generan compensaciones a empleados; intereses pagados y recibidos; ganancias (o pérdida), depreciación; cuentas incobrables; transferencias a empresas; contribuciones indirectas (arbitrios y contribuciones sobre la propiedad, entre otros); y subsidios recibidos, los cuales, por no ser producción de la empresa que los recibe, se restan al calcular el valor añadido. Estas partidas son las que entran en el cálculo del ingreso neto y del valor añadido, respectivamente. Hay que recordar que la actividad de construcción tiene un efecto multiplicador sobre los restantes sectores económicos, lo que se traduce en la generación de empleos indirectos e inducidos y, por lo tanto, incide positivamente en los niveles de producción económica.

TABLA 6

MARGEN PRESTATARIO DEL GOBIERNO CENTRAL AL 30 DE JUNIO DE 2000 (EN MILLONES DE DÓLARES)

A.	Cálculo del margen prestatario:		
	Ingresos de fuentes internas en año 1997-98		\$5,630,040.0
	Ingresos de fuentes interinas en el año 1998-99		6,228,392.0
	Total de fuentes internas en 1997-98 y 1998-99		11,858,432.0
	Promedio de ambos años		5,929,216.0
	Quince por ciento (15%) del promedio de ambos años		\$889,382.4
B.	Proyección de los requerimientos máximos del servicio de la deuda:		
	Requerimiento máximo en bonos del Estado Libre Asociado a vencer en 2001 (\$526,430.0); y servicio de la deuda de la Autoridad de Acueductos y Alcantarillados y la Corporación de Renovación Urbana y Vivienda, pagada durante el año fiscal 1999 (\$34,830.0)	561,260.0 ^a	9.466 ^b
	Margen adicional disponible para futuras autorizaciones de bonos (\$2,573,509.6)	328,122.4	5.534

^a Se refiere al margen comprometido

^b Porcentaje del margen (15%)

Fuente: Banco Gubernamental de Fomento, "Capital Markets Department, Puerto Rico's Public Debt Monthly Report as of June 30,2000".

Los intereses pagados por la deuda pública son parte del ingreso neto y del valor añadido de las empresas públicas. Los pagados por el Gobierno Central y los municipios son parte de sus gastos corrientes y, como tales, aparecen en el lado débito de la Cuenta III, separados de las compras de artículos y servicios. Estas constituyen los gastos de consumo de estas unidades gubernamentales. De otra parte, los intereses pagados por la deuda pública en manos de no residentes se incluyen en la cuenta corriente de la balanza de pagos. Los pagados por las empresas públicas se presentan en los rendimientos de capital pagados al exterior. Estos son parte de las compras al resto del mundo. Los intereses pagados a no residentes por el Gobierno Central y los municipios se presentan en la partida de la cuenta corriente llamada: Interés Neto del Gobierno Central del ELA y los municipios. Esta partida, a su vez, aparece en el lado crédito (derecho) de la Cuenta IV: Cuenta de Transacciones con el Exterior. Es pertinente recordar que el ingreso neto y el valor añadido del Gobierno Central y de los municipios están constituidos por la compensación a empleados. Por lo tanto, a los efectos de determinar el concepto nacional de esas dos variables, los intereses pagados al exterior por esas organismos gubernamentales no pueden formar parte de los pagos netos a los factores de producción del resto del mundo.

VIII. Las privatizaciones y su efecto en las estadísticas económicas

Como se mencionó antes, uno de los propósitos de la Reforma Gubernamental de 1993 fue promover la iniciativa del sector privado en la economía y en otras áreas de la actividad social. A su vez, una de las iniciativas principales de esa Reforma fue la de reducir la burocracia gubernamental. De otra parte, entre las estrategias del Nuevo Modelo de Desarrollo Económico, impulsado en 1993, se mencionaba la de lograr un gobierno facilitador.

A tono con esto, en el 1993 se inició un proceso acelerado de privatización de servicios gubernamentales en varias modalidades. Ejemplos notables de esta privatización han sido la venta de facilidades hoteleras, como el Caribe Hilton y el Ponce Hilton; la venta de una parte de la Compañía de Teléfonos (La Telefónica) al sector privado (GTE y Banco Popular); el contrato de administración de las operaciones de la Autoridad de Acueductos y Alcantarillados (AAA) otorgado a la Compañía de Aguas; y la

venta de centros de diagnóstico y de hospitales públicos, como parte de la Reforma de Salud.

Las privatizaciones tienen su efecto en las actividades gubernamentales y privadas y, por lo tanto, se reflejan en las estadísticas económicas. Cada caso ha requerido que los técnicos a cargo de preparar las cuentas nacionales hagan un análisis de las transacciones envueltas, a los efectos de identificar las industrias afectadas y hacer los cambios correspondientes en los sistemas de clasificación (clasificación industrial de acuerdo al uso económico, etc) y en el muestreo utilizado para que haya la mejor representación posible. De otra parte, se determinan los conceptos económicos que hay que aplicar y los registros necesarios en el sistema de cuentas. De esta manera, los análisis y sus resultados deben reflejar los efectos de los procesos de privatización.

Con la venta de la telefónica, por ejemplo, disminuyó la participación gubernamental en la industria de las comunicaciones. Esto se reflejó en el ingreso neto y en el valor añadido del sector público. De otra parte, la transacción representó un aumento en la participación del sector privado en dicha industria, con el correspondiente efecto en las variables económicas antes mencionadas. Repercutió, también, en las transacciones con el resto del mundo ya que fluyó capital del exterior a través de la GTE. Así, los movimientos netos de capital del exterior en Puerto Rico deben incluir la entrada de ese capital en la partida denominada inversiones de empresas domésticas. Esto es así ya que la GTE no adquirió la parte mayoritaria de la telefónica, lo que la descualifica para clasificarla como firma de inversión directa. Además, cualquier dividendo pagado a la compañía matriz debe reflejarse en los rendimientos pagados al exterior, en la partida de ingresos de inversiones domésticas. Esta transacción hizo más evidente la brecha existente entre los conceptos interno y nacional del ingreso neto y producto bruto de Puerto Rico.

En el caso de la AAA, la transacción tuvo un efecto inmediato en la ganancia o pérdida de la misma, por razón de la cuantía del contrato de administración. Esto se refleja en el ingreso neto y valor añadido del sector público, por ser la ganancia el segundo componente importante de estas dos variables. De otra parte, la Compañía de Aguas entró al sector de los servicios de Puerto Rico, en calidad de subsidiaria de una empresa francesa que opera a nivel internacional. Las operaciones de la Compañía de Aguas aportan valor añadido a la economía como unidad de producción interna. Por ser una firma de inversión directa, su capital debe reflejarse en los movimientos netos del capital del exterior en Puerto Rico en el renglón de inversiones directas, neto. De igual forma, sus ganancias o pérdidas deben incluirse en los rendimientos pagados al

exterior por esas empresas. Además, los funcionarios extranjeros de esa compañía se consideran residentes de Puerto Rico, por lo que cualquier remesa que ellos envíen a sus familiares fuera de Puerto Rico debe figurar en las transferencias personales enviadas al exterior que forman parte de la balanza de pagos.

Las facilidades hoteleras antes mencionadas eran operadas por empresas del consorcio de los Hilton a la fecha de la transacción. Las mismas constituían activos de la Corporación Hotelera (CH) y, en tal calidad, estas transacciones no requirieron que se hicieran cambios en los sistemas de clasificación ni de muestreo. No obstante, surtieron su efecto en la ganancia o pérdida de la CH al dejar de percibir los ingresos por arrendamiento. Esto se reflejaría en el ingreso neto y valor añadido del sector público. De otra parte, se afectó el estado de situación de la CH en términos de una reducción en sus activos. Esto se notaría en el acervo de capital del sector público pero esa estadística no se prepara en Puerto Rico.

El caso más significativo es el de la privatización de los centros de diagnóstico y de los hospitales. La reducción en los servicios de salud por parte del Gobierno Central y de los municipios se reflejó con una baja en sus gastos de consumo. La disminución en las compensaciones a empleados, a su vez, dio lugar a una reducción en el ingreso neto y valor añadido de estas unidades gubernamentales. Sin embargo, se generó un aumento en los gastos de consumo de las personas en los renglones de servicios médicos y medicinas adquiridas por los participantes de la Reforma de Salud. Esto no quiere decir que las bajas en los renglones del sector público fueran iguales a las alzas en los renglones privados, dados los términos de los contratos con las compañías aseguradoras, que incluyen la cobertura de servicios, deducibles, presupuesto por personas asignadas a los médicos primarios (“capitation”) y los gastos administrativos de las aseguradoras. La privatización de las facilidades hospitalarias repercutió también en el ingreso personal. El monto de las personas, conceptualmente, se trató como una transferencia a las personas. No se dejó en los gastos de consumo del gobierno central para evitar duplicidad en los datos. Se hace difícil separar los ingresos de los diferentes proveedores que provienen de servicios prestados a los participantes de la Reforma de Salud.

Cabe destacar, además, que las privatizaciones han afectado las estadísticas de empleo y desempleo. Como parte de las transacciones, empleados gubernamentales fueron desplazados, un número de los cuales no fue reclutado por los privatizadores. Otras empresas privadas fueron una alternativa de reemplazo para un número de ellos y otros recurrieron al retiro o al trabajo por cuenta propia. De otra parte, se han creado nuevas plazas para profesionales especializados dentro de las industrias afectadas con las privatizaciones.

IX. Proceso presupuestario de Puerto Rico

El Gobierno Central prepara un documento de presupuesto anual que se conoce como Presupuesto de Gastos Corrientes y Mejores Permanentes Para El Ejercicio Fiscal 1998-99, por ejemplo. Este documento cubre las agencias regulares y las empresas públicas. Los municipios preparan sus presupuestos por separado, los cuales tienen que ser aprobados por las asambleas de cada uno de éstos. En el caso de Puerto Rico, el ejercicio (año) fiscal del gobierno cubre el período de doce meses comprendido entre el 1 de julio de un año y el 30 de junio del año siguiente.

El documento del presupuesto del Gobierno Central consta de dos tomos. El primero incluye el mensaje del Gobernador (a); certificaciones y estructura del Gobierno de Puerto Rico; un índice de resumen gráfico; un análisis de presupuesto por área y sector programáticos; los programas multiagenciales; información sobre el servicio de la deuda; información de referencia; tablas estadísticas e informes y documentos complementarios. El segundo tomo presenta el presupuesto en detalle para las tres ramas de gobierno: Ejecutiva, Legislativa y Judicial. Bajo la Rama Ejecutiva se desglosa el presupuesto por agencia sombrilla. De éstas, se incluye la organizacional, la estructura geográfica y la programática. En esta última, se presenta el resumen de los recursos disponibles en la agencia y el presupuesto consolidado de los programas que la componen. Se presentan también datos estadísticos adicionales relacionados con determinados gastos e ingresos. En el caso de la Rama Legislativa, el presupuesto consolidado cubre a la Asamblea Legislativa y a otros organismos como la Comisión de Derechos Civiles y la Oficina del Contralor. La Rama Judicial, por su parte, incluye el presupuesto del Tribunal General de Justicia.

El proceso presupuestario para determinado año fiscal comienza con alrededor de 15 meses de anticipación. Este se resume en las siguientes fases y actividades:

A. Formulación del presupuesto

Esta se realiza de marzo del año corriente a enero del próximo año. Se siguen los siguientes pasos:

1. El director y el Área de Operaciones (AO) de la Oficina de Gerencia y Presupuesto (OGP) preparan las normas fiscales y programáticas que deben guiar a las agencias en la preparación de sus peticiones presupuestarias (febrero a marzo).

2. El AO trabaja en el análisis de los programas, propuestas y aspectos económicos y presupuestarios de cada agencia gubernamental. Se llevan a cabo reuniones o vistas administrativas con las agencias para discutir el presupuesto de cada una. Se hacen, también, reuniones ejecutivas entre el director de OGP y los jefes de agencia para discutir sus propuestas (marzo a diciembre).
3. En coordinación con el Departamento de Hacienda, el CRIM y el Banco Gubernamental de Fomento (BGF), la OGP prepara los estimados de ingresos del Fondo General y los Fondos Especiales, y analiza la deuda pública y el margen prestatario (diciembre a enero).
4. El AO prepara un informe de recomendaciones presupuestarias al Gobernador(a) (diciembre a enero).
5. La Unidad “Global Processes Cordination (UGPC)” de la OGP prepara y somete a la Junta de Planificación (JP) un resumen del presupuesto recomendado de gastos de operación y mejoras permanentes para asegurar que está en armonía con el Plan de Inversiones de Cuatro Años (PICA). Luego del estudio correspondiente, la JP somete la debida certificación en forma de resolución firmada por el presidente, los miembros y el secretario de la misma (diciembre a enero).
6. Se realizan vistas administrativas con el Gobernador(a) para discutir las propuestas y recomendaciones presupuestarias. En éstas, participan la Oficina del Gobernador, la OGP, la JP y las agencias y departamentos gubernamentales (en enero).
7. Todas las unidades de la OGP trabajan en la preparación del documento del presupuesto que el Gobernador(a) presentará a la Asamblea Legislativa para estudio y aprobación (diciembre a enero).
8. El AO prepara anteproyectos de ley sobre asignaciones presupuestarias y revisión de la legislación presupuestaria y fiscal para instrumentar el presupuesto y autorizar la emisión de bonos y todos los proyectos relacionados (diciembre a

enero).

9. La Unidad de Servicios Generales de la OGP entrega el documento del presupuesto a la Legislatura (febrero).

B. Revisión y aprobación legislativa del presupuesto recomendado por el (la) Gobernador (a).

Esta fase transcurre de febrero a mayo y conlleva lo siguiente:

1. Las comisiones de hacienda del Senado y de la Cámara de Representantes evalúan el presupuesto sometido (febrero a mayo).
2. Los directores de agencias y departamentos, gerentes y el director de la OGP comparecen ante estas comisiones para explicar el presupuesto y la legislación bajo estudio (febrero a mayo).
3. Luego del proceso de evaluación y revisión por la Legislatura, el presupuesto se somete a la aprobación del Gobernador(a) (mayo a junio).

En este punto hay que mencionar que la Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico estipula que el presupuesto tiene que estar balanceado, o sea, el total de las asignaciones (gastos) debe ser igual al total de recursos financieros disponibles (ingresos).

4. El Gobernador(a) firma la Resolución Conjunta del Presupuesto General y las Asignaciones Especiales para gastos de funcionamiento y mejoras permanentes que comienzan el primero de julio de cada año fiscal y todas las demás leyes que tienen efecto presupuestario (mayo a junio).

C. Administración del presupuesto

Esta fase cubre de julio a junio de cada año fiscal y está a cargo del Área de Operaciones de la OGP. Durante la misma:

1. Se aprueba y hacen enmiendas a detalles presupuestarios que autorizan a los organismos públicos al uso de asignaciones consignadas en la Resolución Conjunta del Presupuesto General (julio).
2. Se autoriza la contabilidad y el uso de las asignaciones especiales para gastos de funcionamiento y mejoras permanentes conforme los planes de trabajo establecidos (julio).

3. Se da seguimiento y se analizan, los desembolsos de las agencias (julio a junio).
4. Se ejerce control de las asignaciones para inversiones y mejoras permanentes, requiriendo de las agencias informes de progreso (julio a junio).

X. Comentarios finales

Este artículo ha tenido un objetivo más bien didáctico. El sector público de Puerto Rico es uno de los más importantes de la economía. Por esta razón, sus componentes y las medidas adoptadas por el mismo tienen una gran repercusión en nuestra actividad económica. Esto hace necesario que los estudiantes de Economía de nuestras universidades tengan una noción básica de los temas abordados en este trabajo.

Notas

¹ El Departamento de Mercado de Capital (Capital Market Department) del BGF divulga datos sobre la deuda pública en sus publicaciones mensuales.

² La Constitución del Estado Libre Asociado (Sección 2, Artículo II) establece que el margen prestatario del Gobierno Central no podrá exceder el 15 por ciento del promedio de los ingresos provenientes de fuentes estatales durante los dos años fiscales anteriores al que se está computando dicho margen. En el caso de los municipios, la Asamblea Legislativa estableció que no pueden tomar prestado más de 10 por ciento del valor tasado de la propiedad inmueble ubicada dentro de sus límites territoriales. El margen prestatario de las empresas públicas depende de los contratos con los bonistas, en los que se especifica el ingreso requerido para el servicio de la deuda. En términos generales, el margen prestatario se obtiene dividiendo el ingreso disponible de la empresa pública entre un valor llamado cobertura mínima (Junta de Planificación, 1997).

Bibliografía

Junta de Planificación (1997) **Informe Económico al Gobernador 1996**. San Juan.

Junta de Planificación (2000) "Economía de Puerto Rico", **Informe Económico al Gobernador 1999**. San Juan.

Oficina de Gerencia y Presupuesto (1998) **Presupuesto recomendado para el año fiscal 1999**. San Juan.

* Ex-directora del Negociado de Análisis Económico, Junta de Planificación.