

# Presupuesto y participación ciudadana en Puerto Rico

Limitaciones y amenazas

JUNIO 2019

Página dejada en blanco intencionalmente.

# Índice

Introducción	2
I.    El proceso presupuestario	3
II.   La participación ciudadana	5
Conclusión	7
Apéndice 1 – Días entre radicación y aprobación del presupuesto	9
Apéndice 2 – Días de vistas públicas sobre presupuesto	10
Apéndice 3 – Listado de deponentes v. memorial explicativo	11

## INTRODUCCIÓN

A 11 de junio de 2019 la Asamblea Legislativa está discutiendo una resolución conjunta sobre el presupuesto del Fondo General para asignar aproximadamente \$9,624 millones para el año fiscal que concluye el año 2020. Esta medida debe ser aprobada a más tardar el próximo 30 de junio, el mismo día en que se cumplen tres años de la aprobación de PROMESA. La ley aprobada por el Congreso de los Estados Unidos e implementada a través de la Junta de Supervisión y Administración Financiera para Puerto Rico (La junta) —órgano no electo por el pueblo de Puerto Rico— está, ya desde hace tiempo, teniendo serias consecuencias en nuestro ya de por sí excluyente, limitante e imposibilista marco legal de participación en el proceso presupuestario. Como si ese marco jurídico local no fuera suficientemente restrictivo, PROMESA viene a añadir una capa más de dificultad, no solo en la participación tanto de la ciudadanía y los representantes de la sociedad civil para insertarnos en la conversación pública, sino también en la participación efectiva de los representantes electos democráticamente por el pueblo de Puerto Rico. En específico, este escrito se centrará en analizar cuál ha sido la correlación entre la implementación de la ley PROMESA y la disminución de la participación ciudadana y de nuestros representantes electos en el proceso presupuestario. Para que la participación en el presupuesto sea posible de manera efectiva —entre otros requisitos— es imprescindible que le preceda un marco jurídico que fomente la transparencia gubernamental y la rendición de cuentas. Sin acceso a información pública de manera transparente, la participación ciudadana y de nuestros representantes electos se convierte en un ejercicio meramente simbólico y estéril. Para que esa participación en el proceso presupuestario sea posible, desde Espacios Abiertos, seguimos denunciando la necesidad de hacer público lo que denominamos como “presupuesto oculto” o, lo que es lo mismo, presupuesto público de gastos fiscales.

Un presupuesto público de gastos fiscales cuantifica y visibiliza lo que el pueblo de Puerto Rico paga de sus bolsillos al conceder incentivos contributivos a corporaciones e individuos. Esa información la divulga el gobierno federal de los Estados Unidos desde la década de 1970, y en la actualidad, 49 de los 50 estados y la mayoría de los países que forman parte de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). En Puerto Rico, todavía carecemos de esa herramienta de transparencia presupuestaria que nos permitiría participar, tanto a funcionarios electos en la legislatura como a la ciudadanía, en el proceso presupuestario de manera efectiva. Sin esa información disponible, se seguirán tomando decisiones a ciegas que se concretan en políticas de

austeridad suscritas por los planes fiscales certificados por la Junta, como por ejemplo, la de recortar \$500 millones anuales a la Universidad de Puerto Rico cuando, por otro lado y sin saberlo hasta hace poco, se otorgan incentivos contributivos de magnitud equivalente a la industria de las semilleras transgénicas<sup>1</sup> sin que la ciudadanía ni nuestros funcionarios electos tengan dicha información a su disposición.

Sin lugar a dudas, PROMESA no ha contribuido en lo más mínimo a mejorar la prevaleciente falta de transparencia y limitada participación presupuestaria. Ahora se ven mermadas, además de la participación de la ciudadanía, la de los representantes electos del pueblo de Puerto Rico, tanto a las vistas públicas como al acceso de datos e información presupuestaria que debería ser accesible por todas y todos nosotros. El ejercicio democrático debe ir más allá de dejarnos votar cada 4 años para luego someternos a las decisiones unilaterales de órganos no electos por la ciudadanía, políticos con conflictos de interés presionados por cabilderos que siguen agendas distintas a las del bienestar social y procesos presupuestarios con cada vez menor participación ciudadana y de nuestros funcionarios electos. La discusión de dicha correlación entre la imposición de PROMESA ejecutada por la Junta y la cada vez menor transparencia y mayor falta de participación en el proceso presupuestario las detallaremos a través de los siguientes dos puntos:

- I. El proceso presupuestario
- II. La participación ciudadana

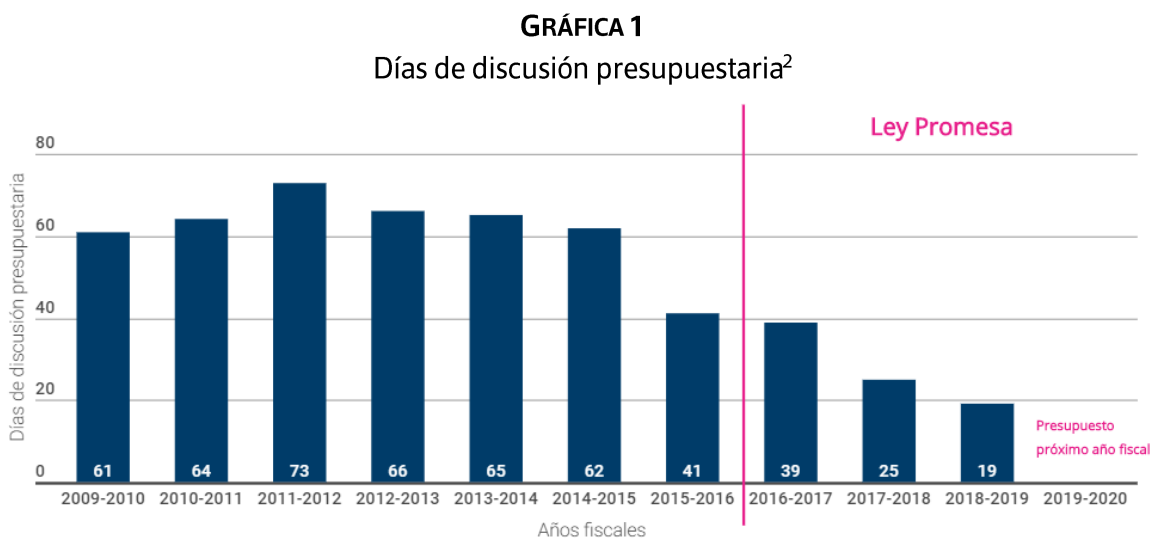
## **I. EL PROCESO PRESUPUESTARIO**

El proceso presupuestario del Gobierno de Puerto Rico fue liderado por la Oficina de Gerencia y Presupuesto hasta 2017, año en que se crea la Autoridad de Asesoría Financiera y Agencia Fiscal de Puerto Rico (AAFAF) que pasa a liderar esa responsabilidad. En la ley Núm. 2 de 2017, se describen diferentes facultades y deberes que tiene AAFAF. Entre dichos deberes destacan los de ser el agente fiscal y asesor financiero del Gobierno, cooperar en representación del Gobierno con la Junta, crear y supervisar los planes fiscales y de presupuesto que posteriormente certifique la Junta, supervisar el proceso de reestructuración de la deuda o cualquier obligación del Gobierno, entre otros.

---

<sup>1</sup> Centro de Periodismo Investigativo. 2017. Martínez Mercado, Eliván. "Una alfombra roja de mantengo corporativo impulsa los transgénicos en Puerto Rico". <http://periodismoinvestigativo.com/2017/03/una-alfombra-roja-de-mantengo-corporativo-impulsa-los-transgenicos-en-puerto-rico/>

La Junta, a la luz de su interpretación de la ley PROMESA, está además teniendo una clara injerencia e intromisión en el diseño, distribución y prioridad de las políticas públicas —que hasta ahora eran facultad de los poderes públicos electos por el pueblo de Puerto Rico. Esa injerencia dilata la elaboración de un presupuesto final. El ping-pong entre la Junta y el Gobierno nos afecta a todas y todos. Antes de la Ley PROMESA, tales procesos iniciaban en el Ejecutivo e incluían la deliberación de la Asamblea Legislativa. Después de la implantación de PROMESA, la intromisión de la Junta a través de su interpretación de PROMESA se traduce en una disminución de los días de deliberación del presupuesto tanto para el legislativo como para la ciudadanía (ver gráfica 1). La ciudadanía y los representantes electos de la Asamblea Legislativa deben de poder tener un tiempo prudente para hacer un análisis riguroso de cómo se piensa invertir el dinero público del presupuesto. La realidad es que, como nos muestra la gráfica 1, después de PROMESA, ni la Asamblea Legislativa ni la ciudadanía disponen de un tiempo adecuado para poder evaluar la medida de política pública más importante del año fiscal: el presupuesto del Fondo General.



Si comparamos esos días de deliberación con otras jurisdicciones<sup>3</sup> en Estados Unidos, la diferencia se hace todavía más palpable. 27 legislaturas estatales (54% del total) tienen de tres a cuatro meses para discutir el presupuesto y otras 19 (38% del total) tienen más de cinco meses para hacerlo tal y como se puede observar en la gráfica 2. Si queremos que nuestras legisladoras y legisladores tomen decisiones informadas y con criterio, debemos ofrecerles más tiempo para la discusión de los

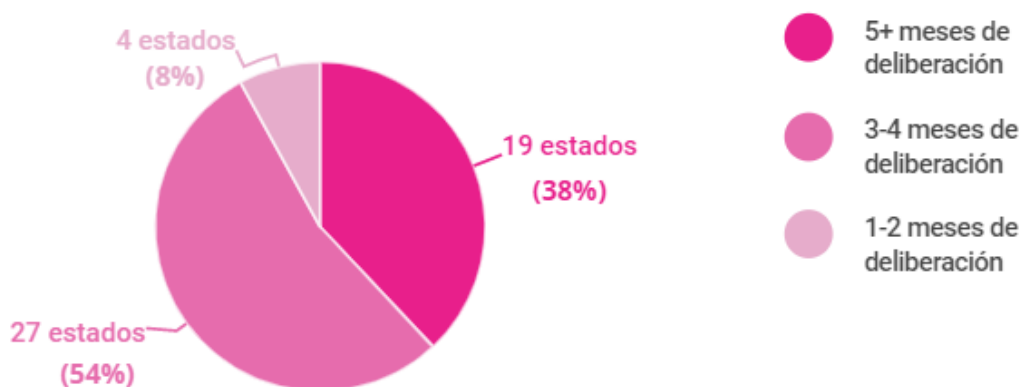
<sup>2</sup>Oficina de Servicios Legislativos. Asamblea Legislativa de Puerto Rico. <http://www.oslpr.org/v2/>

<sup>3</sup> StateScape. <http://statescape.com/resources/legislative/budget-timetable.aspx>

presupuestos. Hay que recordar, que cada dólar invertido en una agencia y programa tiene un impacto directo en todas las personas que viven en Puerto Rico, especialmente en los servicios esenciales de las poblaciones más vulnerables. Los oficiales electos deben tener tiempo para estudiar el propósito y los criterios que se han utilizado para decidir cómo se utiliza el dinero público del país.

## GRÁFICA 2

Tiempo de deliberación del presupuesto en los 50 estados en meses (2017)<sup>4</sup>



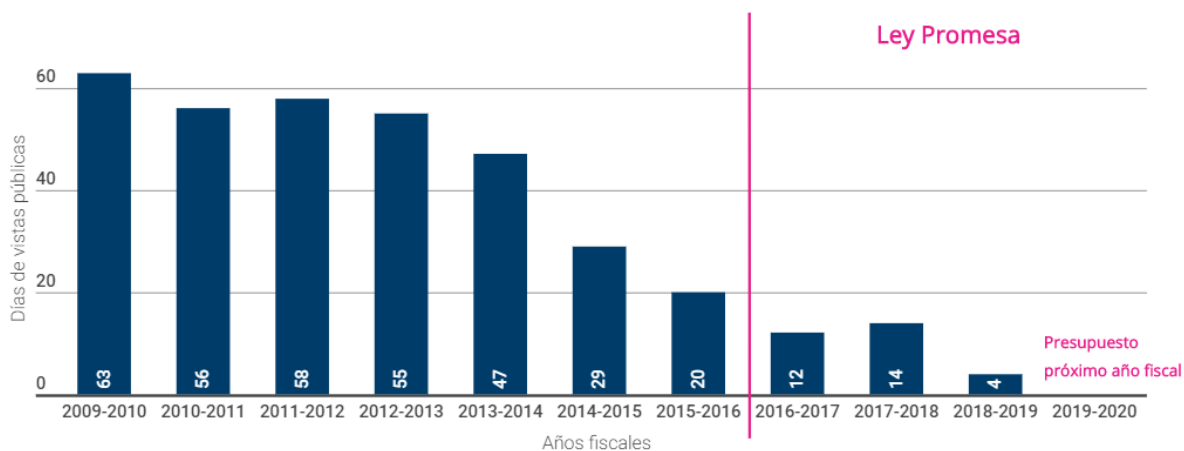
## II. LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Actualmente y según la ley vigente, sólo las y los directores de los organismos gubernamentales son los que participan en las vistas públicas. En la gráfica 3, se puede apreciar la abrupta disminución de la cantidad de vistas públicas de representantes de los entes gubernamentales en la discusión de los presupuestos a través de los últimos diez años. Con la implantación de la Ley PROMESA, se puede observar cómo la cantidad de vistas públicas con representantes públicos de organismos gubernamentales ha mermado considerablemente. Aunque sabemos que hay agencias que se han consolidado en los últimos años, la falta de oportunidades para que la ciudadanía se exprese de manera directa o a través de sus representantes políticos ha disminuido aceleradamente.

<sup>4</sup> Ballotpedia. <http://ballotpedia.org>

### GRÁFICA 3<sup>5</sup>

#### Días de vistas públicas en la Asamblea Legislativa



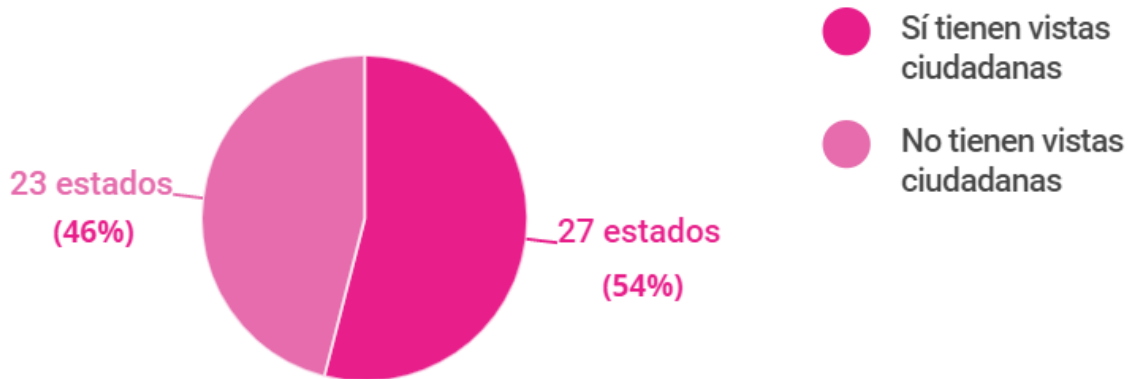
Si comparamos el número de vistas públicas en Puerto Rico con los estados de los Estados Unidos, al igual que en la sección anterior, la diferencia es significativa. En Estados Unidos, 27 legislaturas estatales (54% del total) les permiten a los ciudadanos participar en las vistas públicas tal y como se observa en la gráfica 4<sup>6</sup>. En Puerto Rico, la ciudadanía solo puede participar si, después de solicitar asistir a las vistas, son invitados por las cámaras. Aunque los ciudadanos pueden pedirles a las Comisiones de Hacienda de la Cámara de Representantes y el Senado espacio para participar, en los últimos diez años no se observó que hubiera participación de la sociedad civil. No existe información disponible sobre si hubo personas u organizaciones de la sociedad civil que, habiendo querido participar, hayan sido rechazadas ante sus reclamos. Nuevamente, se pone de manifiesto la necesidad de una ley que fiscalice y que garantice el acceso a la información pública en Puerto Rico.

<sup>5</sup> Oficina de Servicios Legislativos. Asamblea Legislativa de Puerto Rico. <http://www.oslpr.org/v2/>

<sup>6</sup> StateScape. <http://statescape.com/resources/legislative/budget-timetable.aspx>



**GRÁFICA 4**  
Vistas ciudadanas en Estados Unidos<sup>7</sup>



## CONCLUSIÓN

Como se ha observado a través del presente análisis, existen dos variables que muestran un grave deterioro en la participación y representación de la ciudadanía al examinar la elaboración de los presupuestos de los últimos 10 años. Las variables son las siguientes:

- **Los días de discusión del presupuesto:** la autoridad plena de la Junta<sup>8</sup> en la elaboración y certificación final —tanto de los planes fiscales como del presupuesto del Fondo General— ha sido determinante en el deterioro de esta variable. Ese poder de la Junta, que antes pertenecía al Ejecutivo y a la Asamblea Legislativa, está altamente correlacionado con la disminución considerable en los días del proceso de deliberación del presupuesto. En la gráfica 1 observamos que, por ejemplo, en el año fiscal 2009-2010 tuvimos 61 días de deliberación, en cambio, para este año fiscal 2019-2020 tendremos como máximo 15 días.
- **El número de vistas públicas:** la disminución en los días de discusión del presupuesto afecta la capacidad de reacción de los jefes de las distintas agencias para preparar ponencias que

<sup>7</sup> StateScape. <http://statescape.com/resources/legislative/budget-timetable.aspx>

<sup>8</sup> Esta autoridad se adjudica a raíz de la interpretación de PROMESA, validada a principios de 2019 por la decisión del Primer Circuito de Apelaciones de Boston 22 de febrero de 2019. El Nuevo Día. <https://www.elnuevodia.com/noticias/tribunales/nota/primercircuitodebostonrechazalasapelacionesdelospresidentesdelascomarcaslegislativas-2478476/>

defiendan sus presupuestos, y esto a su vez provoca una disminución drástica del número de vistas públicas. En la gráfica 3, observamos que, por ejemplo, en el año fiscal 2009-2010 tuvimos 63 vistas públicas, en cambio, para este año fiscal 2019-2020 y a la fecha de elaboración de este informe solo figuran dos vistas públicas en la página de internet de servicios legislativos.

A lo largo de los años, en Espacios Abiertos hemos señalado la insuficiencia de transparencia gubernamental, rendición de cuentas y participación ciudadana en los procesos que determinan el bienestar socioeconómico de la ciudadanía. Estos reclamos cobran más pertinencia que nunca en el nuevo contexto sociopolítico, donde más administradores participan —habiendo sido o no democráticamente electos— sin que eso signifique un aumento en la calidad de nuestra democracia. A través de nuestro análisis, realizado con los limitados datos a los que nos han permitido acceder, podemos observar y cuantificar cómo este alarmante proceso se está desarrollando naturalizando aún más el déficit democrático del país.

## APÉNDICE 1 – DÍAS ENTRE RADICACIÓN Y APROBACIÓN DEL PRESUPUESTO<sup>9</sup>

TABLA 1

<b>Año Fiscal</b>	<b>Cámara</b>	<b>Senado</b>	<b>Radicación</b>	<b>Aprobación</b>	<b>Días hasta aprobación</b>
2009-2010	RCC0360	RCS0105	29/4/2009	29/6/2009	61
2010-2011	RCC0781	RCS0465	27/4/2010	30/6/2010	64
2011-2012	RCC1100	RCS0791	13/4/2011	24/6/2011	73
2012-2013	RCC1458	RCS0990	26/4/2012	30/6/2012	66
2013-2014	RCC0227	RCS0130	25/4/2013	28/6/2013	65
2014-2015	RCC0544	RCS0410	30/4/2014	30/6/2014	62
2015-2016	RCC0747	RCS0571	20/5/2015	29/6/2015	41
2016-2017	RCC0893	RCS0737	23/5/2016	30/6/2016	39

TABLA 2

<b>Año Fiscal</b>	<b>Cámara</b>	<b>Senado</b>	<b>Radicación</b>	<b>Aprobación</b>	<b>Días hasta aprobación</b>
2017-2018	RCC0186	RCS0137	6/1/2017	6/25/2017	25
2018-2019	RCC0355	RCC0355	6/11/2018	6/29/2018	19
2019-2020	RCC0505	RCS0389	6/11/2019	6/25/2019	15 (estimado)

<sup>9</sup> Oficina de Servicios Legislativos. Asamblea Legislativa de Puerto Rico. <http://www.oslpr.org/v2/>

## APÉNDICE 2 – DÍAS DE VISTAS PÚBLICAS SOBRE PRESUPUESTO<sup>10</sup>

TABLA 3

<b>Año Fiscal</b>	<b>Cámara</b>	<b>Senado</b>	<b>Días vistas públicas Cámara</b>	<b>Días vistas públicas Senado</b>	<b>Días de vista públicas</b>
2009-2010	RCC0360	RCS0105	30	33	63
2010-2011	RCC0781	RCS0465	27	29	56
2011-2012	RCC1100	RCS0791	29	29	58
2012-2013	RCC1458	RCS0990	26	29	55
2013-2014	RCC0227	RCS0130	25	22	47
2014-2015	RCC0544	RCS0410	15	14	29
2015-2016	RCC0747	RCS0571	10	10	20
2016-2017	RCC0893	RCS0737	6	6	12

TABLA 4

<b>Año Fiscal</b>	<b>Cámara</b>	<b>Senado</b>	<b>Días vistas públicas Cámara</b>	<b>Días vistas públicas Senado</b>	<b>Días de vista públicas</b>
2017-2018	RCC0186	RCS0137	7	7	14
2018-2019	RCC0355	RCS0261	4	0	4
2019-2020	RCC0505	RCS0389	-	-	-

<sup>10</sup> Oficina de Servicios Legislativos. Asamblea Legislativa de Puerto Rico. <http://www.oslpr.org/v2/>

### APÉNDICE 3 - LISTADO DE DEPONENTES V. MEMORIAL EXPLICATIVO<sup>11</sup>

TABLA 5

<b>Año Fiscal</b>	<b>Cámara</b>	<b>Senado</b>	<b>Deponentes de gobierno en Cámara</b>	<b>Memorial explicativo en Cámara</b>	<b>Deponentes de gobierno en Senado</b>	<b>Memorial explicativo en Senado</b>
2009-2010	RCC0360	RCS0105	120	9	-	-
2010-2011	RCC0781	RCS0465	110	20	-	-
2011-2012	RCC1100	RCS0791	102	19	-	-
2012-2013	RCC1458	RCS0990	99	21	-	-
2013-2014	RCC0227	RCS0130	92	-	88	30
2014-2015	RCC0544	RCS0410	58	-	67	24
2015-2016	RCC0747	RCS0571	50	-	35	32
2016-2017	RCC0893	RCS0737	N/A	-	13	71

TABLA 6

<b>Año Fiscal</b>	<b>Cámara</b>	<b>Senado</b>	<b>Deponentes de gobierno en Cámara</b>	<b>Deponentes de gobierno en Senado</b>
2017-2018	RCC0186	RC0137	-	-
2018-2019	RCC0355	N/A	-	-
2019-2020	RCC0505	RCS389	-	-

<sup>11</sup> Oficina de Servicios Legislativos. Asamblea Legislativa de Puerto Rico. <http://www.oslpr.org/v2/>; y Archivo de Comisiones. Oficina de Servicios Legislativos. Asamblea Legislativa de Puerto Rico. <http://www.oslpr.org/v2/ArchivoComisiones.aspx>



PO Box 9024270, San Juan, PR 00902-4270

T: 787.622.1123 | Fax: 787.721.1121

[www.espaciosabiertos.org](http://www.espaciosabiertos.org)

 [espaciosabiertos](#)

 [eapuertorico](#)