



**GOBIERNO DE PUERTO RICO**

Oficina de Gerencia y Presupuesto

Hon. Ricardo A. Rosselló Nevares  
Gobernador

Lcdo. José Iván Marrero, CPA  
Director



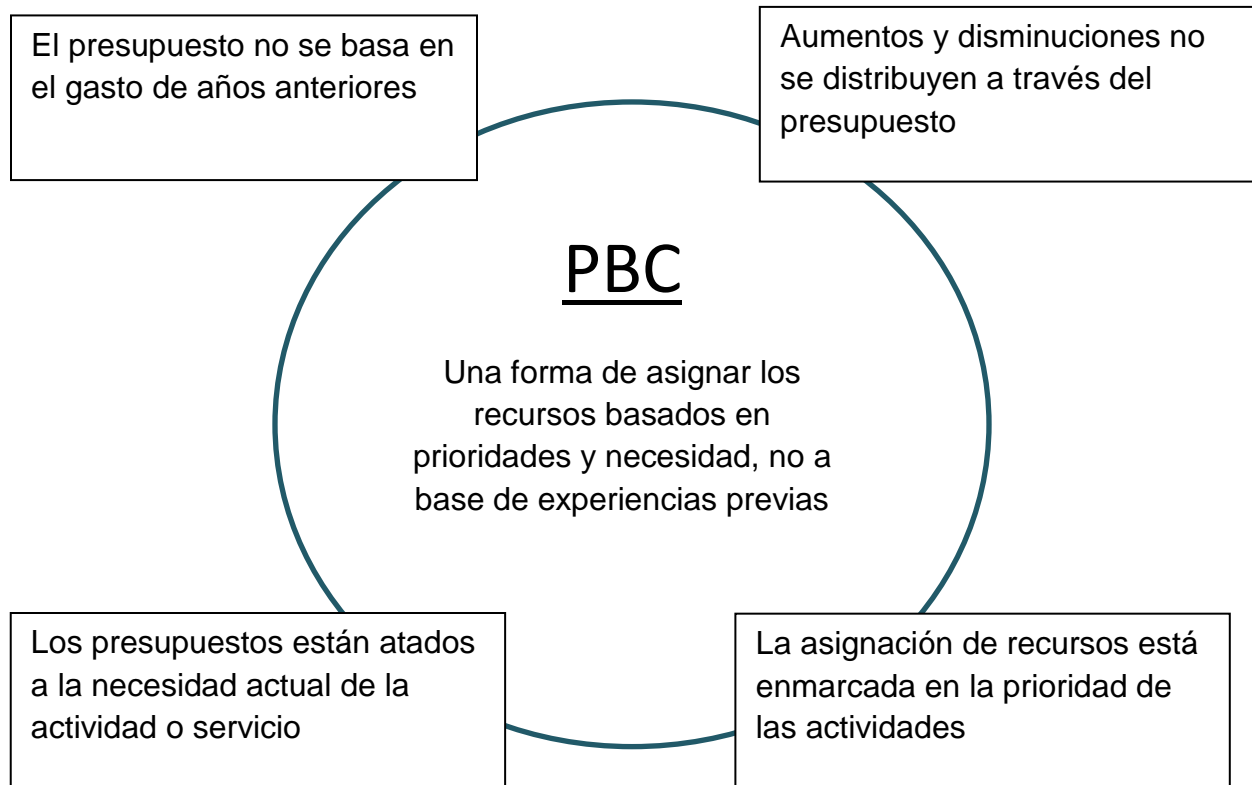
**GUÍAS PARA LA PREPARACIÓN DEL  
PRESUPUESTO BASE CERO DEL  
AÑO FISCAL 2017-2018**





## Introducción

El Presupuesto Base Cero (en adelante PBC) lo comenzó a utilizar en el sector público el Presidente Jimmy Carter en el Estado de Georgia a raíz de la crisis de los años 70; lo desarrolló bajo una modalidad llamada por algunos como “priority base”. Su énfasis decayó con la presidencia del Presidente Ronald Reagan en los años 80, cuando el gobierno sentía que había superado los riesgos de la recesión. Ahora con la reciente recesión vuelve a aparecer el PBC como una oportunidad para mitigar sus efectos porque nos obliga a repensar la manera de usar los recursos limitados disponibles, a base de un análisis de misiones y prioridades.



Para el sector público es difícil hacer un escrutinio de todos y cada uno de los programas y actividades. En parte porque existen áreas y renglones donde, por decirlo de alguna manera, “resulta imposible aplicar a los mismos un sistema de prioridades”.

Debemos pues tener el cuidado de no perdernos en un ejercicio teórico que no nos permita llegar a los resultados prácticos esperados. Esta es la razón principal de estas guías.



## Política Pública

Es la política pública del Honorable Gobernador de Puerto Rico, Honorable Ricardo A. Rosselló Nevares, a través de sus órdenes ejecutivas, transformar y hacer más eficiente el gobierno para mejorar la calidad de los servicios esenciales que se proveen, a un costo mucho menor (sin afectar su nómina).

Por esta razón se emitió la Orden Ejecutiva-2017-005, la cual ordena a los departamentos, agencias e instrumentalidades del Gobierno de Puerto Rico a implementar el método de **PBC**.

## El Presupuesto Incrementalista

Los presupuestos se han confeccionado tradicionalmente bajo un enfoque incrementalista.

Un presupuesto incrementalista es aquel:

- ✓ En el cual se estima el valor de cada partida basado valores de un periodo anterior, que se puede incrementar por un índice de precios u otros criterios.
- ✓ Se basa en el pasado y está centrado en las cifras, no en la gestión.
- ✓ Se justifican, tradicionalmente, bajo la presunción de que los gastos se han realizado de forma óptima y eficaz, en cuanto a costo y que se programan para ser igualmente eficaces a lo largo del año presupuestario.
- ✓ Pueden prolongar actividades innecesarias que producen más gasto que beneficios.

Esta práctica incrementalista ha tenido las siguientes consecuencias:

- ✓ La elaboración de presupuestos inflacionistas.
- ✓ Duplicidad de actividades, al no existir una evaluación sobre las mismas.
- ✓ Conflictos en los objetivos y fines entre diferentes programas.



# GOBIERNO DE PUERTO RICO

Oficina de Gerencia y Presupuesto

- ✓ La prolongación de actividades ineficaces, ya que el gestor no cuestiona la continuidad de las mismas, por lo que se continúan financiando actividades que pueden ya no ser productivas.

Es por tanto, una herramienta de control ineficaz.

***“No es aceptable el uso de los gastos del año pasado como punto de referencia para los costos presupuestados este año, sólo para tener que justificar el aumento de ese gasto.”***

**(Pyhrr, 2000)**

## El Presupuesto Base Cero

El PBC es un proceso operativo de planificación y presupuestos que requiere justificar la demanda de un presupuesto completo en detalle partiendo de cero.

O sea, la base cero significa que cada programa en la agencia tiene que justificar su existencia. Estamos seguros que todos tuvieron su razón para existir, pero quizás hoy algunos ya no representan una prioridad dentro del programa de gobierno. El PBC nos obliga a evaluar y justificar el costo y necesidad de cada programa. Así, el presupuesto se basa sólo en las expectativas para el año siguiente, sin referencias a los años previos.

Este ejercicio te obliga a plantearte varias interrogantes:

- ¿Dónde y cómo se pueden emplear más eficazmente los recursos económicos de la entidad?
- ¿Qué cantidad de recursos deberán emplearse?

Esta metodología persigue los siguientes objetivos:

- Evaluar y cuantificar los costos de las actividades de los programas, considerando aquellas actividades **críticas y esenciales**, manteniendo los servicios o minimizando los efectos negativos de la medida.
- Identificar el cien por ciento (100%) de cada actividad y operación en los Programas, de manera que cada Director de Programa evalúe y analice la necesidad de cada función.



# GOBIERNO DE PUERTO RICO

Oficina de Gerencia y Presupuesto

- Evaluar a fondo, por cada Director, las actividades o centros de costos de los Programas para evaluar alternativas y comunicar su análisis.
- Identificar los conjuntos de medidas decisionales y clasificarlos de acuerdo a su importancia, detallando las actividades u operaciones que se han de añadir o suprimir.

## Características del PBC

- Ayuda a una mejor identificación de los objetivos - El punto de partida lo constituye la definición de los objetivos que se quieren alcanzar, tanto a corto como a largo plazo.
- Promueve la preparación del conjunto de medidas decisionales - Son aquellos documentos justificativos en los que se expone la necesidad de abordar una determinada actividad, explicando los objetivos a alcanzar con el desarrollo de la misma, las ventajas que presenta, así como los recursos personales y económicos necesarios.
- Ayuda en la ordenación del conjunto de medidas decisionales - El conjunto de medidas decisionales ha de ser ordenado y clasificado a fin de que el gestor superior pueda revisarlos y validarlos. Este proceso se integra verticalmente a niveles directivos superiores, que seleccionarán los programas prioritarios.
- Requiere de la revisión final por la alta dirección - El nivel directivo de mayor rango decidirá sobre la idoneidad de su implantación y su correspondiente inclusión en los presupuestos.

En resumen, el PBC:

- ✓ Ayuda evaluar y asignar los recursos financieros de manera eficiente y eficaz.
- ✓ El proceso requiere que cada agencia justifique el presupuesto solicitado totalmente y en detalle.
- ✓ Consiste en reevaluar cada año todos los programas y gastos de una entidad organizacional partiendo siempre de cero.



# GOBIERNO DE PUERTO RICO

Oficina de Gerencia y Presupuesto

- ✓ Es el proceso de realizar un presupuesto basado únicamente en las expectativas para el año siguiente, sin referencias a los años anteriores o a base de datos históricos.
- ✓ Proporciona a cada Director de Programa un mecanismo para identificar, evaluar y comunicar sus actividades y alternativas a los niveles superiores.
- ✓ Se analizan en detalle las distintas actividades que se deben llevar a cabo en cada programa y se selecciona la opción que permite obtener los resultados deseados.
- ✓ Proporciona información detallada sobre los recursos (\$) que se necesitan para lograr los resultados deseados, enfoca la atención hacia los \$ para los programas en lugar de enfocarse hacia el porcentaje de aumento o reducción del año anterior.
- ✓ Se evalúa y justifica cada reglón del mismo: Programa, Concepto y Objeto basado en un análisis de costo/beneficio. Identifica y analiza cada una de las diferentes actividades existentes y nuevas de la agencia.
- ✓ Se realiza un estudio comparativo de costo/beneficio entre las diferentes alternativas existentes, para cumplir con las actividades.

Esta metodología se desarrolla en varias etapas:

1. Definir los objetivos de cada programa
2. Identificar el conjunto de medidas decisionales para cada programa
3. Establecer las distintas alternativas disponibles para cumplir con las metas establecidas
4. Ordenar por actividades críticas y esenciales
5. Tomar decisiones y asignar recursos.

La aplicación del método PBC requiere la utilización de un conjunto de medidas decisionales. Este es el documento de análisis que identifica y describe las actividades específicas de tal manera que la administración pueda:

- Evaluarla y jerarquizarla con relación a otras actividades que compiten por los mismos o similares recursos limitados y



# GOBIERNO DE PUERTO RICO

Oficina de Gerencia y Presupuesto

- Decidir si la aprobará o rechazará.

Este es una técnica que requiere que el conjunto de medidas decisionales se clasifiquen por su importancia en forma descendente, para tomar decisiones. Un ejemplo de esta técnica podría ser:

## CONJUNTO DE MEDIDAS DECISIONALES - EJEMPLO SIMPLE

	ÁREA	ADMINISTRACIÓN							
1	Meta u Objetivo	Cobro de servidumbres de paso a servicios de comunicaciones e internet							
2	Alternativas	Gestiones de cobro utilizando recursos internos	Gestiones de cobro a través de recursos externos contratados						
3	Descripción de las Actividades	Crear o mejorar la oficina de gestiones de cobro y asignar los recursos humanos necesarios	Contratar personal externo por honorarios contingentes para hacer gestiones de cobro						
4	Recursos Necesarios	Un (1) Abogado Tres (3) Auxiliar Fiscal Una (1) Secretaria	El contratista asignará los recursos necesarios y asumirá sus costos						
5	Costos Estimados <i>(para cobrar \$6 millones)</i>	<table border="0"> <tr> <td>\$154,400</td> <td>Salarios</td> </tr> <tr> <td>+ 30,880</td> <td>Beneficios Marginales</td> </tr> <tr> <td><b>\$185,280</b></td> <td><b>Anuales</b></td> </tr> </table>	\$154,400	Salarios	+ 30,880	Beneficios Marginales	<b>\$185,280</b>	<b>Anuales</b>	5% X \$6 millones = \$300,000
\$154,400	Salarios								
+ 30,880	Beneficios Marginales								
<b>\$185,280</b>	<b>Anuales</b>								
6	Decisión	<u>Aprobar o Denegar</u>	<u>Aprobar o Denegar</u>						

Presupuesto Base Cero, oportunidad para un gobierno más eficiente

Luego se procede a la jerarquización de las diferentes actividades como una manera de poder asignar los recursos limitados de la entidad, permitiendo a la gerencia decidir cuánto y dónde se debe gastar.

El conjunto de medidas decisionales es formado a nivel gerencial básico e intermedio, puesto que ellos son los que están en contacto directo con las actividades. Esto estimula su interés y participación en el estudio y selección de alternativas, siendo ellos los últimos



# GOBIERNO DE PUERTO RICO

Oficina de Gerencia y Presupuesto

responsables del presupuesto aprobado. Mientras mayor cantidad de medidas decisionales se construyan, más alternativas tiene la gerencia para evaluar.

Naturalmente, la mejor manera de lograr esta categorización de alternativas sería constituyendo un comité formado por los gerentes departamentales y un administrador del nivel inmediato superior que haga las veces de director del proyecto.

Como se puede observar, el conjunto de medidas decisionales requiere un estudio, que se identifica perfectamente con el nombre base cero, pero no todo el presupuesto se puede elaborar por este medio, porque además de costoso, en algunos casos no es aplicable.

Este proceso de jerarquización implica un gran número de actividades y programas a evaluar y categorizar.

## **¿Cuál es la diferencia con la preparación del presupuesto de años anteriores?**

Como la preparación de los presupuestos es una tarea ardua y compleja, lo que se hacía normalmente era tomar el presupuesto del año anterior y se actualizaba simplemente por partidas. Esta metodología conocida como “Presupuesto Incrementalista” parte de ver si con aumentar un pequeño porcentaje al gasto es suficiente y luego en la marcha lo único que tendremos que hacer son pequeños ajustes.

## **¿Cuáles son las ventajas de la base cero?**

La metodología del PBC promueve mayor integración de los niveles gerenciales intermedios en la toma de las decisiones y responsabilidades. Así también, el gasto público innecesario se deberá identificar, lo que nos permite recortar recursos de áreas poco o nada productivos y crear economías que pueden utilizarse en áreas de mayor utilidad.

El Memorando General 441-17, establece las bases para la formulación de un PBC, en el que se requiere justificar de forma detallada la necesidad de recursos a ser solicitados, sin contemplar recursos adicionales para el cumplimiento de los compromisos programáticos sobre la base de un presupuesto incremental.

Nos toca implementar el Plan para Puerto Rico preparado por el Honorable Gobernador y de acuerdo a sus directrices, completar una evaluación exhaustiva de los servicios que se brindan y los gastos operacionales del Gobierno, para entender cuáles son **críticos y**





# GOBIERNO DE PUERTO RICO

Oficina de Gerencia y Presupuesto

**esenciales**, a ser incluidos en el presupuesto 2017-2018 que estamos próximo a presentar, y cuáles tendrían que ser eliminados porque ya dejaron de ser una prioridad y no tenemos los recursos disponibles para mantenerlos.

A continuación, las guías para la implementación de un PBC para el año fiscal 2018.

## Metodología para implementar el PBC

Sabemos que el PBC no es otra cosa que un método para preparar el presupuesto que comienza cada año fiscal con una evaluación de todos los programas y gastos de una organización. En este método deben justificarse todos los gastos a nivel de programa para cada nuevo periodo, en vez de limitarse a sólo explicar los aumentos o disminuciones en las cantidades requeridas.

Este ejercicio debe responder a la inquietud de si a base de un análisis o evaluación del costo/beneficio, se justifica o no dirigir esta cantidad de recursos en esta actividad o resulta más productivo dirigirla a otra.

En consecuencia, este método debe aplicarse a nivel de actividad programática y favorecer la ubicación de los recursos a base de las necesidades y beneficios para la agencia. Para esto, se requiere un análisis detallado a nivel de los programas de las agencias con el fin de:

- Priorizar los programas de conformidad con
  - La Misión de la Agencia.
  - El Plan de Gobierno para el año.
  - Iniciativas señaladas por el Gobernador.
- Identificar programas complementarios, similares o duplicados que podrían fusionarse generando mayor economía y eficiencia.
- Establecer criterios adicionales para la prelación de programas y gastos con base en una mayor rentabilidad social y económica.

Esperamos que, a través de este ejercicio, las agencias:



# GOBIERNO DE PUERTO RICO

Oficina de Gerencia y Presupuesto

- evalúen sus programas y operaciones desde una perspectiva costo/efectiva,
- incrementen la comunicación y coordinación interna en la agencia,
- logren identificar operaciones obsoletas o innecesarias y
- desistan de la práctica de inflar los presupuestos pensando que luego serán recortados para asegurar así cubrir partidas administrativas que desean conservar.

**¿Qué perseguimos con este ejercicio? El objetivo de un PBC es reducir gastos sin afectar actividades priorizadas.**

El mismo elimina las actividades de baja prioridad, pero mantiene en esencia los servicios que ofrece el gobierno. En caso de requerirse economías mayores, entonces la reducción se extendería a actividades de prioridad media, siempre minimizando los efectos negativos.

## **I. El proceso de análisis en el PBC**

La revisión y análisis del PBC es un esfuerzo conjunto entre la Oficina de Gerencia y Presupuesto (OGP) y las agencias. En general, las agencias completarán un proceso de análisis basado en las directrices establecidas más adelante. En aquellos casos que la OGP estime necesario, asignará un grupo técnico que se reunirá con la agencia para asistirles en la revisión y obtención de la información necesaria para el análisis. Este proceso consistirá básicamente de los siguientes pasos:

- A. Establecer el nivel de recursos presupuestarios disponibles que servirá como base al análisis que se va a preparar para el año fiscal 2017-2018.
- B. Identificar los programas y servicios que brinda la agencia. Podemos comenzar clasificando los servicios por tipo:

Tipo I – Servicios a la comunidad

Tipo II – Servicios intra-agenciales

Tipo III – Servicios interagenciales



# GOBIERNO DE PUERTO RICO

Oficina de Gerencia y Presupuesto

Luego se deben dividir los servicios dentro de cada Tipo en tres categorías básicas:

**Categoría A** - Los programas estatutarios que responden a lo establecido en las leyes orgánicas de la agencia.

**Categoría B** - Programas que obedecen a iniciativas y prioridades establecidas por el Honorable Gobernador.

**Categoría C** - Los programas con mayor rendimiento a base de un análisis costo/beneficio.

Ahora dentro de cada categoría podemos priorizar los programas de mayor a menor importancia. Para esta priorización podemos utilizar como herramienta de análisis, información conocida como los costos incurridos en año fiscal 2015-2016, los costos asignados en el año fiscal 2016-2017 y los indicadores de eficiencia y efectividad actualizados en la Fase I (Datos Estadísticos).

- C. Establecer los costos estimados por partida para los diferentes programas y servicios, utilizando como base las clasificaciones de acuerdo al Reglamento Núm. 49 del Departamento de Hacienda. Completar este análisis en los Programas comenzando en orden con los Programas de mayor importancia.

Al establecer los costos estimados, la agencia debe tener en consideración:

- Haber incluido:
  - Los costos necesarios para cumplir con el programa de gobierno y las prioridades señaladas por el Honorable Gobernador.
  - Compromisos ineludibles con cargo al Fondo General (incluyendo requisitos de pareo de programas federales).
  - Compromisos programáticos e iniciativas nuevas.
  - Demandas con sentencia.



# GOBIERNO DE PUERTO RICO

Oficina de Gerencia y Presupuesto

- Deudas con cargo al Fondo General.

Para ello, las agencias utilizarán varias plantillas provistas disponibles en línea.

- Considerar acciones para mantener las economías ya logradas bajo la implantación de la Ley 3-2017, conocida como “Ley para Atender la Crisis Económica, Fiscal y Presupuestaria para Garantizar el Funcionamiento del Gobierno de Puerto Rico” y la Orden Ejecutiva 2017-001. Entre éstas están:
    - la congelación permanente de todos los puestos vacantes, independientemente de su categoría o tipo de nombramiento al momento de aprobación de la referida Orden y los que quedarán vacantes con posterioridad a esta fecha,
    - la eliminación del 20% del costo de los puestos de confianza,
    - la eliminación del gasto de teléfonos celulares, servicio de equipo de internet personal u otros servicios tecnológicos para uso exclusivo de jefes de agencia o de sus empleados,
    - prohibición del uso de tarjetas de crédito sufragadas con fondos públicos, indistintamente del origen de los recursos,
    - la reducción de 5% del gasto en consumo de energía eléctrica y del servicio de acueductos y alcantarillados,
    - una reducción del 10% del gasto incurrido en el AF 2016-2017 en el pago de servicios comprados y de servicios profesionales en cada agencia y
    - aquellas economías identificadas como producto de la revisión de tarifas, eliminación o renegociación de tarifas de los contratos de arrendamiento de local.
- D. Establecer la diferencia o varianza entre la cantidad de recursos disponibles (Paso A) y el total de costos estimados (Paso C). Cualquier exceso de costos sobre



# GOBIERNO DE PUERTO RICO

Oficina de Gerencia y Presupuesto

recursos debe ser eliminado utilizando el siguiente orden de prelación, comenzando con los servicios de menor a mayor importancia:

1. Gastos no relacionados a la misión de la agencia.
2. Servicios Comprados - Servicios de impresión y comunicación no clasificados. Pagos por el derecho de posesión y uso de terrenos, estructuras o equipo de otros dueños, cuyo disfrute habrá de abandonarse en fecha futura. Reparaciones y alteraciones a edificios, otras estructuras, equipo y enseres similares realizados por contratos. Primas y otras sumas pagadas por seguros y otros servicios comprados no clasificados.
3. Servicios profesionales y Consultivos - Compensación pagada a profesionales que no sean empleados del gobierno o a firmas de profesionales, en forma de honorarios, comisiones y otros gastos incidentales y dietas por servicios prestados. Pagos de una agencia a otra por servicios prestados.
4. Materiales y Suministros - Artículos que ordinariamente tienen un período corto de uso y durabilidad, que pierden sus características de identidad, por su uso tienen solamente valor nominal y están sujetos a control por inventario.
5. Gastos de Transportación - Transportación, subsistencia y alojamiento de personas que realicen viajes al interior y exterior.
6. Gastos Operacionales (no incluidos en los puntos 1 al 5) - Servicios prestados por agencias autorizadas por ley o por orden ejecutiva para cubrir gastos de entretenimiento o representación. Reembolsos de reintegros, así como compensaciones y otros gastos que no pueden ser clasificados bajo otra asignación.
7. Donativos, Subsidios y Otras Distribuciones - Cantidades pagadas a otras dependencias como donativos o aportaciones y artículos comprados con el fin exclusivo de entregarlas gratuitamente a personas lisiadas. Compensaciones, subsidios y anticipos a los OPE y las aportaciones a instituciones caritativas para contribuir a su sostenimiento.



# GOBIERNO DE PUERTO RICO

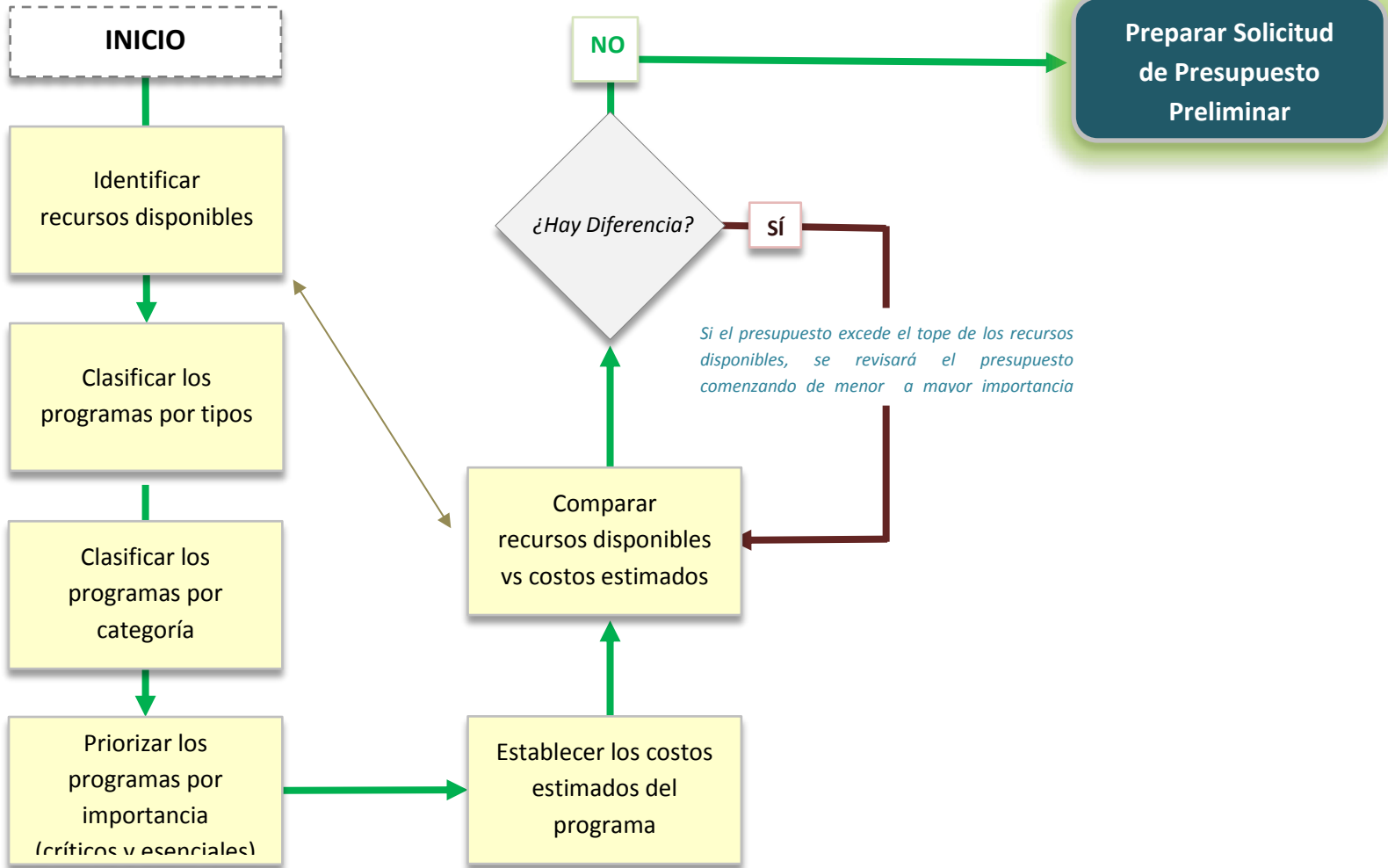
Oficina de Gerencia y Presupuesto

8. Puestos Transitorios e Irregulares.
9. Reducción en Gastos de Nómina en Puestos de Confianza.
10. Nómina y Costos Relacionados - Compensación regular y extraordinaria pagada a los empleados y funcionarios que ocupen puestos regulares o transitorios y al personal irregular.
11. Pago de Deuda (Emisiones de Bonos, Sentencias y Acuerdos Transaccionales Judiciales).



# GOBIERNO DE PUERTO RICO

Oficina de Gerencia y Presupuesto





## II. Producto del análisis

El producto de este análisis será la Solicitud de Presupuesto Preliminar a ser presentada a la OGP. La misma servirá de paso inicial para la discusión de la solicitud del presupuesto nuevo.

La Solicitud de Presupuesto Preliminar debe enviarse a la OGP en o antes del 10 de marzo de 2017 a: [basecero@ogp.pr.gov](mailto:basecero@ogp.pr.gov).

## Orden Jerárquico para la toma de decisiones

