



13 de octubre de 2022

Hon. Jesús F. Santa Rodríguez
Presidente
Comisión de Hacienda y Presupuesto
Cámara de Representantes de Puerto Rico

Re: Ponencia del RLC sobre el Proyecto de la Cámara 1230

Hon. Jesús F. Santa Rodríguez y demás integrantes de la Comisión de Hacienda y Presupuesto,

I. Introducción: La necesidad de hacer efectivo el uso de fondos federales.

Agradecemos la oportunidad de presentar esta ponencia sobre el Proyecto de la Cámara 1230, el cual busca establecer la “Ley de Potenciamiento y Fiscalización de Fondos Federales”. El Centro Legal de Desarrollo de Resiliencia de la Universidad de Puerto Rico (RLC por sus siglas en inglés) busca garantizar que la recuperación y reconstrucción de desastres en Puerto Rico sea equitativa, participativa y multisectorial. Para lograr esto, nos enfocamos en tres componentes principales: desarrollo de capacidad, centro de investigación y abogacía, y servicios legales. El trabajo en el RLC promueve la inserción de las entidades locales, incluyendo organizaciones sin fines de lucro, pequeños empresarios y negocios, en la economía de la reconstrucción. A través de la inserción efectiva de las entidades locales en los procesos de planificación e implementación de la recuperación post-desastres, lograremos atender las necesidades y promover la resiliencia las comunidades más vulnerables y desfavorecidas debido al discrimen, el desconocimiento de los procesos o por falta de recursos.

Puerto Rico ha pasado por múltiples desastres en los pasado 5 años. En contraposición a la vasta destrucción causada por huracanes, terremotos y pandemia, los procesos de recuperación y reconstrucción han creado una oportunidad única para el desarrollo indispensable y sostenible de nuestro archipiélago. El gobierno Federal ha asignado más de \$80,000 millones de dólares para los procesos de recuperación y reconstrucción, lo que representa casi el triple del presupuesto consolidado del gobierno de Puerto Rico, y más de seis veces de su Fondo

General.¹ Esto representa una nueva economía que, bien administrada y manejada, nos permitiría atender la vulnerabilidad de nuestras instituciones, ayudar a la población desventajada y asegurar nuestra resiliencia ante el cambio climático.

Sin embargo, hemos sido testigo de un proceso de reconstrucción sumamente lento, en el que los fondos federales no han llegado a los más vulnerables, ni han promovido la resiliencia ante nuevos desastres. Esto ha sido evidente ante lo que hemos vivido por el Huracán Fiona que, siendo de Categoría 1, causó una devastación sorprendente, demostrando claramente que no se han realizado las labores de recuperación, mitigación o adaptación necesarias para resistir mejor estos embates. Los números no mienten. Para finales de agosto de este año, solamente 19% de los fondos de obras permanentes del programa de Asistencia Pública de FEMA han sido utilizados, solamente el 13% de las obras de "Hazard Mitigation" de FEMA han sido completadas, y solamente 11% de los fondos de reconstrucción CDBG-DR por los huracanes del 2017 han sido desembolsados. De los fondos de reconstrucción de CDBG-DR por los terremotos del 2019, se ha utilizado un 0% de los fondos. Incluso, un estudio realizado por la organización Sembrando Sentido reflejó que, en la contratación de los fondos CDBG-DR al mes de junio de 2021, 28 de los 93 (30%) contratos firmados bajo el programa de CDBG-DR fueron con compañías foráneas, pero esas 28 compañías acumulaban un 63.2% de los fondos contratados.² No solamente la recuperación va a paso lento, las obras de infraestructura y mitigación no han sido realizadas, sino que tampoco se está alimentando efectivamente a la economía local, ni aumentando la capacidad de entidades locales ante futuros desastres.

El RLC ha estudiado las barreras que impiden el uso efectivo de los fondos de recuperación, e incluimos como anejo a esta ponencia materiales que hemos desarrollado, incluyendo videos de presentaciones ante foros legislativos federales.³ Nuestra directora de operaciones, la Lcda. Adi G. Martínez Román, JSD, ha dedicado la mayor parte de su labor profesional post Huracán María a abogar por una recuperación efectiva y equitativa, y a través de esta labor hemos recopilado una cantidad de información importante, que nos permite exponer

¹ La Junta de Supervisión certificó un presupuesto consolidado del Gobierno de \$28,000 millones para el próximo año fiscal, que comienza el 1 de julio de 2022, compuesto por el presupuesto del Fondo General de \$12,400 millones para las operaciones diarias del Gobierno de Puerto Rico, el Fondo de Ingresos Especiales de \$4,500 millones destinado a usos particulares, así como \$11,200 millones de financiamiento del Gobierno federal de los Estados Unidos.

<https://aldia.microjuris.com/2022/06/30/junta-de-supervision-fiscal-certifica-presupuesto-del-gobierno/>

² Masses-Ferrer, Issel, Juan José Jiménez y Sabrina Rodríguez. "Contracting in Recovery: Strengths and Weaknesses in Procurement Processes with CDBG-DR Funds." Sembrando Sentido. September 2021.

³ Para materiales presentados ante foros federales por el RLC y organizaciones colaboradoras, favor ir a los siguientes enlaces:

<https://drive.google.com/drive/folders/1owe9vDpTaRrWgko77ZB3Wllm3NEGg7oo?usp=sharing>

<https://drive.google.com/drive/folders/1ea1l3CteP7cVUTSBCQ7ouvmNtlUwJHCz?usp=sharing>

con autoridad sobre este tema. Es este conocimiento lo que nos permite también apreciar el esfuerzo que están haciendo los propulsores de esta medida, su encomiable propósito y atinada descripción en la Exposición de Motivos sobre los problemas principales en la obtención, manejo y cumplimiento con fondos federales en Puerto Rico.

Incluso cuando continúen los retos al nivel del gobierno federal, definitivamente se necesita legislación que atienda el tema a nivel local, y que establezca estándares uniformes para el manejo de estos fondos en nuestro archipiélago. Más aún, es indispensable crear mecanismos para la efectiva participación ciudadana, multisectorial, en el diseño estratégico de los programas con fondos federales y en la efectiva transparencia de los mismos. Hemos sido testigos de que el gobierno ejecutivo no ha creado el marco necesario para manejar efectivamente los fondos federales o integrar a la sociedad civil en los procesos. Habiendo identificado la necesidad de legislación, pasamos entonces a comentar el contenido del proyecto de ley presentado.

II. La Exposición de Motivos: una atinada descripción del problema enfrentado.

Según la exposición de motivos de la medida propuesta, el historial de esfuerzos para coordinar la obtención, manejo y cumplimiento con fondos federales en Puerto Rico refleja cuatro problemas principales con los que estamos de acuerdo y queremos expandir desde la óptica de los fondos federales de recuperación y reconstrucción:

1. *Continuidad*- se pierde a menudo el personal responsable de manejar fondos federales por el cambio de administraciones políticas.

En los procesos de reconstrucción luego del Huracán María esto sucedió a través de la hipercentralización de la administración de los fondos federales reconstrucción asignados para Puerto Rico en dos entidades. A través de las Órdenes Ejecutivas que crearon el COR3, transfiriendo todas las potestades del Negociado de Manejo de Emergencias de manejar todos los fondos federales de reconstrucción a una sola entidad nueva, de estructura centralizada y cerrada, cuyo personal tenía muy poco conocimiento de los procesos y de las necesidades enfrentadas por las comunidades vulnerables. De otra parte, el gobierno escogió el modelo más centralizado posible para administrar los fondos CDBG-DR y CDBG-MIT a través del Departamento de Vivienda de Puerto Rico (DV), el cual no tenía el suficiente personal para administrar esta cantidad de fondos. En vez de alimentar variadas instituciones de nuestro gobierno a niveles municipales y estatales (incluyendo nuestra Universidad), se procedió a contratar organizaciones foráneas para la administración de los fondos, sin aprovechar la oportunidad de desarrollar efectivamente el conocimiento y la capacidad de

una variedad de funcionarios existentes a todos niveles. Con este modelo centralizado no se está fomentando la continuidad.

2. *Obligatoriedad*- las cartas circulares resultan en letra muerta

En los fondos de reconstrucción las cartas circulares serían las distintas guías de los programas creados que en un inicio fueron redactada mayormente por consultores foráneos y han presentado muchas problemáticas. Actualmente, el DV está llevando a cabo procesos de consultas al enmendar algunas de estas guías, pero el alcance de estas consultas sigue siendo insuficiente por no insertar verdaderamente el conocimiento local de forma efectiva en la identificación de soluciones a los problemas enfrentados. Además, en el RLC hemos visto que los funcionarios que administran los programas (tanto del DV como de los consultores privados) no aplican efectivamente los frecuentes cambios en las guías de los programas.

3. *Representatividad*- *“(La) falta de representatividad implica que las responsabilidades, retos e interrogantes respecto al uso de los fondos federales en Puerto Rico no son objeto de discusión pública y raras veces en la Asamblea Legislativa. Al contrario, el problema se ha mantenido al interior del Ejecutivo y ahí ha languidecido nuestro potencial de maximizar los fondos provenientes del gobierno federal dirigidos a programas y servicios en Puerto Rico.”*

Este es uno de los elementos más importantes, y que va más allá de la representatividad legislativa. El uso de fondos federales de reconstrucción en Puerto Rico se ha dado dentro de la burbuja centralizada creada por el Ejecutivo, sin insertar de forma efectiva el conocimiento local en la planificación, implementación, ni en la fiscalización de estos. Las llamadas “consultas” a través de vistas o comentarios públicos a los planes y guías de los programas son insuficientes, y no atienden la necesidad de una planificación y fiscalización integral, participativa y multisectorial, que guíe los procesos y asegure que los dineros atienden efectivamente los problemas de nuestras comunidades vulnerables y promueven la resiliencia climática de nuestro pueblo.

4. *Transparencia*- *no hay visibilidad del ciclo completo de solicitud y cumplimiento de las subvenciones federales otorgadas, se desconocen los criterios utilizados para el diseño de planes estratégicos.*

Como ha sido expuesto por nuestros colaboradores de Sembrando Sentido, la falta de transparencia que aqueja la administración pública de nuestro gobierno, ha sido también uno

de los problemas más agudos en los procesos de reconstrucción.⁴ Los portales de transparencia creados por el COR3 y por el DV, y a costa de una inversión millonaria en compañías foráneas, no son herramientas verdaderamente útiles para entrar de lleno en el ciclo de diseño de planes, procesos de solicitudes, otorgación de subvenciones y cumplimiento de labores y metas. Esto impide la fiscalización efectiva por parte de la sociedad civil, pero también la agilidad de la misma administración pública de identificar donde están surgiendo los problemas y resolverlos con celeridad.

Como se desprende de la discusión anterior, la existencia de estos cuatro problemas se traduce en una falta de *efectividad* en el uso de los fondos federales de reconstrucción que está afectando seriamente a toda la sociedad puertorriqueña. Lo vimos claramente en los efectos devastadores del huracán Fiona, en el cual miles de familias tuvieron que enfrentar la tormenta en casas inseguras y volvieron a perderlo todo, donde vimos unas inundaciones que se expandieron más allá que en el Huracán María por la falta de mitigación y adaptación a nuestros cuerpos de agua, cuando re-vivimos la vulnerabilidad de un sistema centralizado de servicio eléctrico y el problema de la dependencia en combustibles fósiles, entre deslizamientos y destrucción de infraestructura deficiente por toda el archipiélago. Esto tiene que mejorar, pues lo que está sucediendo no es por falta de dinero ni capacidad local.

Además, estamos consientes que los problemas en el uso efectivo de los fondos federales no se limitan a los fondos de reconstrucción. Hace unos meses en el RLC celebramos un diálogo junto con el Observatorio de Educación Pública, donde académicos e invitados que trabajamos temas de política pública discutimos los retos que enfrentan nuestras escuelas ante tanta interrupción de la jornada académica.⁵ Entre los retos que se repetían estaba la falta de efectividad del uso de la amplia gama de fondos federales con los que cuenta el Departamento de Educación de Puerto Rico. En definitiva, estamos constantemente viendo instancias de ineffectividad en el uso de programas y fondos federales a través de todas las agencias del gobierno, lo cual merma nuestro potencial de desarrollar resiliencia en nuestras instituciones.

De esta forma, consideramos que la Exposición de Motivos de este proyecto es atinada, y expone de forma efectiva el problema que enfrentamos en la gobernanza de los fondos federales. Sin embargo, como veremos a continuación, al entrar al texto de la medida, entendemos la misma no atiende las problemáticas esbozadas. Veamos.

⁴ Ver material de Sembrando Sentido en el siguiente enlace:

<https://drive.google.com/drive/folders/1ea1I3CteP7cVUTSBCQ7ouvmNtIUwJHCz?usp=sharing>

⁵ Les invitamos al ver el video de la actividad en el siguiente enlace:

<https://fb.watch/g7FSGzwaBB/>

III. La composición de la Comisión.

En Artículo 2 de la ley propuesta se crea la *Comisión de Potenciamiento y Fiscalización de Fondos Federales, adscrita a la Oficina de Gerencia y Presupuesto*, cuya composición es muy limitada, ya que entre sus 9 miembros solamente se incluye a tres personas de la sociedad civil, y los tres se pueden catalogar como expertos o académicos.⁶ Los demás miembros de la comisión son funcionarios gubernamentales, jefes de agencias del ejecutivo, un senador y un representante. Esta composición repite los modelos de otras comisiones, comités y grupos de trabajo a través de la gobernanza federal y local, y que no han demostrado efectiva integración de la sociedad civil ni del conocimiento local en los procesos de planificación, implementación o fiscalización de los programas.

Como ejemplo inmediato podemos mencionar el Concilio de la Reconstrucción, creado por el Gobernador Pedro Pierluisi mediante Orden Ejecutiva, y cuya labor incluye el agilizar las obras de recuperación y reconstrucción. El Concilio está compuesto por los jefes de agencias que están ejecutando distintas facetas y proyectos de recuperación post-desastres, y su ejecución ha sido muy limitada. De hecho, por invitación del pasado Secretario de Estado, Larry Seilhamer, participamos en una de sus reuniones, para enfatizarles que era necesario que crearan un grupo de trabajo multisectorial y mecanismos de participación efectiva de la sociedad civil para poder promover efectividad en la reconstrucción. El Concilio ha producido solamente dos informes, y no nos consta que hayan continuado reuniéndose.⁷

La problemática principal de agrupar a jefes de agencias y alguno que otro experto es que no se integra en los mismos el conocimiento local práctico, el que está en la calle día a día trabajando y solucionando los problemas que se buscan resolver. Además de que los funcionarios responden a presiones y vaivenes políticos de sus partidos, el conocimiento de los expertos en teoría no necesariamente se traduce a la práctica de forma efectiva. Para la efectividad de estos grupos, es indispensable que se inserten representantes de diversos sectores de la sociedad civil, líderes comunitarios, organizaciones sin fines de lucro, académicos,

⁶ El proyecto dispone que la comisión estará compuesta por 9 miembros:

1. Director(a) de la Oficina de Gerencia y Presupuesto, quien presidirá la misma
2. Secretario(a) del Departamento de Hacienda
3. Director(a) Ejecutivo(a) de la Autoridad de Asesoría Financiera y Agencia Fiscal del Senado de Puerto Rico
4. Contralor(a) de Puerto Rico
5. 1 representante de la Cámara de Representantes
6. 1 representante del Senado, quienes serán nominados por los Presidentes de cada Cuerpo Legislativo y ratificados por una mayoría de la cámara correspondiente
7. 1 economista
8. 1 persona con doctorado en política pública, planificación o política social y
9. 1 persona con más de 5 años de experiencia en el manejo y cumplimiento de subvenciones federales

⁷ Ver informes: <https://www.estado.pr.gov/es/concilio-de-reconstruccion-de-puerto-rico/>

comerciantes, uniones, etc. También consideramos indispensable que se incluya a representante de los municipios, que son el ente gubernamental más cercano a las comunidades afectadas. En fin, la composición de esta Comisión debe ser multisectorial y debe ser configurada de forma participativa.

Como ejemplo de lo que proponemos, le traemos para su consideración el lenguaje incluido en el *Community Driven Recovery for Puerto Rico Act*, (en adelante CDRPRA) proyecto de ley presentado por los representantes Jesús “Chuy” García (IL-04), Adriano Espaillat (NY-13), and Nydia Velázquez (NY-07) de la Cámara de Representantes de los EEUU.⁸ Dicho proyecto crea un “*Civil Society Task Force*” con el propósito de designar de forma participativa a representantes de la sociedad civil puertorriqueña como un grupo de trabajo que asegure la administración multisectorial, participativa y transparente de los fondos de reconstrucción. A nivel federal, es un proyecto ambicioso que busca evitar la centralización de fondos federales y promover participación ciudadana en los procesos para que las necesidades de las comunidades sean atendidas. Entendemos que el mismo puede ser utilizado como modelo, y que el proyecto a consideración el día de hoy debe adoptar una composición multisectorial en la Comisión y mediante de la creación de grupos de trabajo a nivel regional a través del archipiélago.

IV. Las facultades de la comisión y su operación.

En el Artículo 3 del proyecto establece las facultades de la Comisión, incluyendo la facultad de crear grupos de trabajos según mencionamos en el párrafo anterior. Sin embargo, también incluye facultades, como las de los incisos (g) y (h), (m), (o) y (v) que cubren a áreas y funciones que ya se están trabajando desde otras entidades, tanto gubernamentales como desde el ámbito de las organizaciones de la sociedad civil.⁹ Por esto, para no duplicar esfuerzos y promover la efectividad en el uso de los fondos federales, es importante establecer esas relaciones de trabajo con la sociedad civil, de modo que se puedan compartir facultades. Las funciones de una

⁸ <https://www.congress.gov/bill/116th-congress/house-bill/8978/text?r=5&s=1>

⁹ Se establece como facultades, por ejemplo: (g) diseñará y publicará los criterios y las normas que regirán las actividades de las subvenciones en cuanto a los procesos y las condiciones a través de todo el gobierno y de las entidades gubernamentales en lo que respecta a sus aspectos presupuestarios o programáticos; (h) establecerá una infraestructura para orientar sobre el cumplimiento del gobierno y el rendimiento con respecto a las subvenciones y su manejo; (m) establecerá y mantendrá, mediante la Oficina, el Sistema de Monitoreo y Evaluación de Fondos Federales (SMEFF); (o) diseñará e implementará actividades para mejorar las capacidades y destrezas del gobierno en todo lo relacionado con subvenciones federales y un sistema de mejoramiento profesional destinado a aumentar los niveles de desempeño del personal en las entidades gubernamentales, que incorpore el desarrollo de políticas, estándares y estrategias que permitan tener un personal capacitado con las habilidades necesarias para identificar oportunidades, redactar propuestas y monitorear cumplimiento; (v) asistirá, mediante la Oficina, a las entidades gubernamentales, a las organizaciones comunitarias y sin fines de lucro en la redacción y solicitud de propuestas de fondos federales.

Comisión participativa y multisectorial se centrarían en reforzar y asegurar la efectividad de dichas funciones que ya existen, tanto dentro de las agencias como dentro de la sociedad civil.

De otra parte, reconocemos lo que el proyecto intenta lograr en su Artículo 6, al disponer que *“cada titular de una entidad gubernamental deberá designar un(a) representante que reporte directamente a Director(a), Ejecutivo(a), Secretario(a), Alcalde(sa) de la entidad gubernamental, con conocimiento en el manejo y uso de los fondos federales de su agencia y con autoridad para tomar decisiones.”* De hecho, en el proyecto federal que citamos arriba, también dispone la designación de representantes dentro de las agencias concernidas con la reconstrucción de Puerto Rico como un mecanismo para promover la agilidad y la comunicación entre el grupo de trabajo y la agencias. Sin embargo, como se hace en la propuesta federal, es importante que este representante sea una persona neutral y que no obedezca o responda a los intereses de las agencias en las que está ubicado. Por esto, recomendamos nuevamente que se mire el lenguaje del CDRPRA como forma para garantizar la efectividad de esta figura importante.

V. El Sistema de Monitoreo y Evaluación de Fondos Federales (SMEFF)

El Artículo 5 del proyecto en consideración ordena la creación de una nueva plataforma tecnológica y portal de internet (SMEFF) con el fin de fungir como un inventario de todos los programas y servicios de recipientes total o parcialmente financiados con fondos federales y encomienda la tarea al Puerto Rico Innovation and Technology Service (PRITS). Aunque es encomiable el propósito de tener una herramienta que maneje el ciclo completo de procesamiento de solicitud y posterior cumplimiento de fondos federales y publicación de propuestas que sea visible y útil para el público en general, consideramos que el proyecto no debe ordenar la creación de una herramienta nueva, duplicando funciones ya existentes e incurriendo en gastos exorbitantes e innecesarios. Nos remitimos a lo comentando en el inciso anterior de que ya existen organizaciones de la sociedad civil (como lo es Sembrando Sentido en el caso de plataformas de transparencia gubernamental) que están trabajando para unificar los sistemas gubernamentales de información y para que los mismos sean verdaderamente útiles para las personas, los grupos y el propio gobierno. Consideramos indispensable consultar con estas organizaciones sobre la solución más correcta y efectiva para el problema de transparencia y acceso a la información.

En conclusión, consideramos que el Proyecto de Ley 1230 presenta claramente la problemática que estamos confrontando en la administración de los fondos federales, y es un intento encomiable de presentar una alternativa al respecto. Sin embargo, para realmente lograr

sus objetivos, es necesario que se re-consideren los mecanismos propuestos en los artículos del proyecto y, como hemos sugerido, se cambie el lenguaje de forma que se integre efectivamente el conocimiento local en los procesos de planificación, implementación y fiscalización. Solo así lograremos que los fondos federales disponibles atiendan verdaderamente las necesidades de nuestro pueblo.

Respetuosamente sometido,



Leda. Adi G. Martínez Román, JSD
Directora de Operaciones
UPR Resiliency Law Center